



# Fortalecimiento de los derechos de las personas afrodescendientes en las políticas públicas nacionales: visibilidad estadística y acciones afirmativas

Uruguay, Noviembre de 2024





# **Fortalecimiento de los derechos de las personas afrodescendientes en las políticas públicas nacionales: visibilidad estadística y acciones afirmativas**

---



Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay

Noviembre de 2024

La presente publicación se enmarca en la estrategia de No dejar a nadie atrás con foco en los derechos de las personas afrodescendientes que lleva adelante la Oficina del Fondo de Población de Naciones Unidas en Uruguay con el apoyo de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, UNFPA LACRO y de la Gender, Human Rights and Inclusion Branch, Programme Division, UNFPA. La consultoría fue realizada de agosto a octubre de 2024.

Jefe de Oficina de UNFPA Uruguay: Fernando Filgueira  
Equipo de Comunicación UNFPA: Ana Artigas, Freddy Silva

Autor del informe: Ramón Orlando Rivero.

Reconocido activista del movimiento negro, consultor en afrodescendencia y especialista en políticas públicas de inclusión y población afrodescendiente, consultor para el Banco Mundial, CAF, Agencias de Naciones Unidas y gobierno. Entre 2015 y 2020, se desempeñó como asesor en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y actualmente coordina los Servicios de Atención y Promoción de la Ciudadanía Afrodescendiente (uruguaya y migrante) en Montevideo. Su trabajo combina activismo, análisis y conocimientos especializados en desarrollo, igualdad racial e inclusión social.

Asesoría técnica UNFPA: Marcelo Mondelli, Consultor en migraciones, derechos humanos y desarrollo, Juan José Meré, Asesor VIH/Estrategia No dejar a nadie atrás.

Diseño y diagramación: Cebra Comunicación  
Corrección de estilo: Nairí Aharonián Paraskevaïdis

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:

*Fortalecimiento de los derechos de las personas afrodescendientes en las políticas públicas nacionales: visibilidad estadística y acciones afirmativas*, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Montevideo, noviembre 2024.

Fecha de Publicación: Noviembre de 2024

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 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: 978-92-95114-60-9

# Índice

Prólogo	7
Marco de referencia	9
Introducción	11
Contexto histórico de la invisibilidad	16
El efecto económico del racismo en la economía uruguaya	23
Aspectos centrales del trabajo: hacia las mejoras de las acciones de inclusión de la población afrodescendiente	27
La equidad racial como estrategia para la reducción de brechas sociales	30
Universalismo, medidas de acción afirmativa e inclusión social: la reducción de las brechas como centro de la política pública	31
Políticas sin efecto, efectos sin políticas: reducción de brechas y las desigualdades heredadas	36
Plan de trabajo 1: la visibilidad estadística y su relación con las políticas para la inclusión	39
Plan de trabajo 2: lo universal de las brechas: las prioridades de política en un marco estratégico	42
A modo de cierre	47
Bibliografía	51



# Prólogo

El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Uruguay tiene como horizonte estratégico y ético de cooperación contribuir con el alcance de las metas definidas en la Agenda 2030 de desarrollo sostenible. En este sentido, la acción programática cotidiana del UNFPA tiene la prioridad de honrar el mandato de no dejar a nadie atrás a través de la asistencia técnica y financiera en la promoción de los derechos, el bienestar y la inclusión de los grupos histórica y socialmente más vulnerados, priorizando explícitamente “el tratamiento de las desventajas interseccionales, persistentes y extremas, la discriminación y el desempoderamiento”\*.

En ese contexto, desde 2020, el Fondo de Población ha apoyado un conjunto de acciones, proyectos y políticas. Por un lado, para visibilizar y responder a las brechas étnico raciales del bienestar y las estructuras culturales y actitudinales de racismo y discriminación; por otro, para contribuir al empoderamiento y participación sustantiva de la población afrodescendiente –en particular mujeres, adolescentes y jóvenes–, fortalecer la implementación plena de las políticas afirmativas –incluyendo programas innovadores de respuesta a las necesidades críticas– y favorecer el desarrollo de una agenda de transformación de las políticas públicas en clave de igualdad e inclusión.

La plataforma estratégica que posibilita estas acciones es el trabajo y la sinergia con los actores nacionales y regionales, los gobiernos nacional departamentales, la academia, las organizaciones de la sociedad civil del movimiento afro y afro migrante, y las agencias de Naciones Unidas, que ha permitido alinear de manera dinámica la cooperación con las prioridades nacionales, territoriales y colectivas.

La cooperación con este abanico ancho de actores se plasmó en la producción de datos, en la abogacía para la inclusión de la perspectiva étnico racial en las políticas públicas nacionales y departamentales, en las aulas y espacios educativos y en las oportunidades y lugares de trabajo. Además, este escenario se amplió con intervenciones en las instancias regionales clave del MERCOSUR, compartiendo los aprendizajes y las buenas prácticas.

Este documento tiene como objetivo recoger y sistematizar los aportes y las recomendaciones para profundizar la inclusión social y la equidad racial en el ámbito nacional, tanto en la dimensión de los sistemas de información como en las acciones afirmativas. Puede, por lo tanto, considerarse una propuesta para la necesaria reducción de las brechas étnico-raciales y el ineludible repensar de las políticas públicas en materia de acceso a empleo, educación y becas para la población afrodescendiente.

En este final del Decenio Internacional de los Afrodescendientes se imperioso reconocer las brechas y desigualdades tanto en el ámbito nacional como regional, y la importancia de continuar trabajando por el reconocimiento y la justicia, indispensable camino para lograr una sociedad que reconozca la diversidad de las personas como un valor clave del desarrollo de los países. El Fondo de Población está comprometido con la agenda de derechos de las personas afrodescendientes, que implica no dejar a nadie atrás, ni a una persona, ni a un colectivo, ni a ningún grupo poblacional. Alcanzar una sociedad más inclusiva, justa e igualitaria, libre de todo prejuicio y discriminación, cualquiera sea la condición de las personas es un horizonte compartido que está en nuestras manos.

Marcelo Mondelli

Consultor Migraciones, derechos humanos y desarrollo

Juan José Meré

Asesor VIH /Estrategia No dejar a nadie atrás

\* No dejar a nadie atrás y llegar a los más rezagados: Plan estratégico para 2022-2025  
[https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/LNOB-SP\\_ES.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/LNOB-SP_ES.pdf)



# Marco de referencia

Cuando definimos a la población afrodescendiente en las sociedades latinoamericanas —a pesar de que varía en cada país—, estamos hablando de sujetos descendientes de personas africanas trasladadas de manera forzada y expuestas a explotación económica hasta finales del siglo XIX. Si bien los efectos derivados de este ciclo histórico no constituyen tema de agenda pública en Uruguay, es de entender que la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), engloba la lucha por la inclusión y la equidad como principios fundamentales. Esta agenda busca garantizar que todas las personas accedan a oportunidades y recursos, combatiendo así las desigualdades históricas y la discriminación bajo la consigna de que nadie quede atrás.

En el marco de esta consultoría, presentaremos análisis prácticos que consideramos fundamentales para identificar las mejores estrategias y acciones viables para la promoción de la equidad étnico-racial en el país. Estas orientaciones estarán dirigidas tanto a los movimientos sociales afrodescendientes como a los actores gubernamentales que buscan apoyo para la promoción de políticas de equidad racial y de lucha contra el racismo, con el fin de fomentar una colaboración proactiva y efectiva.

Uno de los principales marcos de la consultoría propone la ciudadanía de la problemática racial, entendida como un proceso crucial para avanzar hacia sociedades más justas y equitativas. Este enfoque implica reconocer y abordar la racialidad no solo como un tema de derechos humanos, sino como una cuestión de ciudadanía plena, en la que todas las personas, independientemente de su origen étnico-racial, tengan garantizados sus derechos y oportunidades.

En primer lugar, ciudadanizar la problemática racial permite visibilizar las injusticias históricas y su conexión con las realidades actuales que enfrenta la población afrodescendiente. Al enmarcar estas injusticias dentro del ámbito de la ciudadanía, se enfatiza que la exclusión y la discriminación no son solo cuestiones individuales, sino que afectan a toda la sociedad. Este enfoque también resalta la necesidad de reparación por las injusticias pasadas, reconociendo el legado de opresión que ha tenido un impacto duradero. Al fomentar un sentido de responsabilidad colectiva, se impulsa la acción a favor de la igualdad y la inclusión, promoviendo un futuro en el que todas las personas sean tratadas con dignidad y respeto.

Además, este enfoque promueve el reconocimiento de la diversidad como un valor fundamental en la construcción de sociedades democráticas. Así, al integrar la problemática racial en el discurso cívico y político, se amplían las perspectivas y se enriquecen las prácticas democráticas, garantizando que todas las voces sean escuchadas y respetadas. La ciudadanía también implica fortalecer la participación activa<sup>1</sup> de la población afrodescendiente en los procesos de toma de decisiones. Esto no solo contribuye a la democratización de la sociedad, sino que permite que las políticas públicas reflejen y respondan a las realidades y necesidades de toda la ciudadanía. La inclusión activa de estas voces es esencial para dismantelar las estructuras de poder que perpetúan la desigualdad y la exclusión.

<sup>1</sup> Por participación activa entendemos la organización comunitaria y social de la población afrodescendiente (a través de agrupaciones, organizaciones sociales, participación individual, etc.) en los mecanismos de participación pública (comisiones, consejos, organizaciones sociales, otros) para la articulación, definición y monitoreo de políticas y acciones públicas. Los dos únicos mecanismos convocantes para la participación directa de la población afrodescendiente a través de organizaciones sociales, están establecidas en la Ley 19.122 de Acciones Afirmativas para Afrodescendientes (Comisión de Seguimiento de la Ley) y la participación en el Consejo Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia (CNERA) por Decreto Ministerial 81/019.

Al considerar la problemática racial como una cuestión de ciudadanía se promueve una mayor cohesión social a partir de fortalecer el diálogo intercultural y la empatía, contribuyendo a una sociedad más solidaria, en la que la diversidad sea valorada y celebrada. En este contexto, el marco de referencia principal se basa en un análisis de los flagelos a los que la población afrodescendiente está expuesta, como la pobreza, la exclusión social, la segregación territorial y el desempleo, entre otros. Esto es resultado de la perpetuación histórica del racismo estructural y la discriminación racial, a los que se les suman las desigualdades de género.

Las brechas étnico-raciales, entendidas como las disparidades en el acceso a recursos, oportunidades y derechos, que afectan desproporcionadamente a la población afrodescendiente, constituyen un eje central en el análisis de estas problemáticas. Por esto, este marco teórico no solo visibiliza las desigualdades estructurales que perpetúan la marginalización de estas comunidades, sino que también orienta las acciones dirigidas a la reducción de estas brechas.

La intersección entre el racismo, la pobreza y la exclusión territorial refuerza la necesidad de abordar estas problemáticas de manera sistémica (transversal) y multisectorialmente, tanto en el ámbito de las políticas públicas como en las acciones del sector privado. En consecuencia, la reducción de las brechas étnico-raciales se sitúa en el centro de las recomendaciones para la formulación de políticas de inclusión, diseñadas para garantizar que la comunidad afrodescendiente pueda acceder a las mismas oportunidades y los niveles de desarrollo como de bienestar que el resto de la población, generando movilidad ascendente e integración territorial (periferia-centro) en las ciudades al establecer acciones diversas de promoción socioeconómica, fiscales y políticas de carácter redistributivos.

# Introducción

*Lograr mayores niveles de movilidad social es un requisito fundamental para un desarrollo inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe. La falta de oportunidades para grandes grupos de la población, como aquellos que habitan en zonas marginadas de las ciudades y en regiones desprovistas de las infraestructuras y servicios más fundamentales para la vida, sigue siendo un obstáculo para que el progreso y el ascenso social sean posibles para todos y todas.*

CAF, Banco de Desarrollo de las Américas

La Oficina Regional del Fondo de Población de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (LACRO) lidera una iniciativa clave para promover los derechos de las personas afrodescendientes en la región, con un enfoque particular en mujeres y jóvenes. En Uruguay, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) considera fundamental desarrollar un plan estratégico que contribuya al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (ONU, 2015), bajo el principio de «no dejar a nadie atrás». Esto requiere la implementación de intervenciones estratégicas que fortalezcan la agenda de desarrollo sostenible, mediante la promoción de investigaciones, la colaboración activa con la sociedad civil y la cooperación con entidades gubernamentales.

El propósito central es mejorar la coherencia y la eficacia de las políticas públicas, respaldando la implementación de estrategias progresivas que busquen la mejora de las condiciones de vida de la población afrodescendiente, en consonancia con los Objetivos del Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes de la ONU (s. f.)<sup>2</sup> y los movimientos que los países vienen impulsando para integrar los problemas raciales en los nuevos ODS (Tokarnia, 2024).

Para el desarrollo de este trabajo tomaré dos marcos conceptuales fundamentales: el primero (imagen 1), desarrollado para la elaboración de la Estrategia Nacional de Políticas Públicas para Población Afrodescendiente al 2030 (OPP, 2020), incluida en la *Estrategia Nacional de Desarrollo 2050* de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2019) sobre las limitaciones que mantienen a la población afro/negra de generación en generación (intergeneracional) para la inclusión y la equidad étnico-racial en Uruguay, y el segundo, para el que se toma el trabajo de la Comisión Andina de Fomento (CAF, 2022) sobre *Desigualdades heredadas: El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones*, estableciendo los nudos problemáticos «hereditarios» que promueven desigualdad y barreras de partida, debido a las diferencias en las condiciones de origen (sociales, educativas, étnicas y geográficas, entre otras), las que impactan en el desarrollo y en los resultados futuros de los hijos e hijas de las familias de América Latina, que a pesar de importantes esfuerzos, no se traducen en mayores posibilidades de progreso.

En Uruguay, estas agendas acompañan los procesos de incidencia que comenzaron a implementarse a mediados de la década del noventa con la conformación de plataformas regionales por los movimientos afrodescendientes, que tuvieron su punto cúlmine en la III Conferencia Mundial contra el Racismo, en 2001 (Echeverri-Pineda, 2020),<sup>3</sup> que constituye la plataforma por excelencia en la lucha contra el racismo

2 El Decenio Internacional para los Afrodescendientes, proclamado por la Resolución 68/237 de la Asamblea General, se celebrará de 2015 a 2024. Este es un período significativo en la historia, en el que la ONU, los Estados miembro, la sociedad civil y otros actores relevantes se unirán a los afrodescendientes para implementar un programa de actividades que promueva el reconocimiento, la justicia y el desarrollo (ONU, s. f.).

3 En el estudio «Normas internacionales para afrodescendientes en América Latina: interacción entre movimientos sociales, Estados e instituciones internacionales», se menciona que «en la década del noventa y comienzos del siglo XXI, se consolidaron diversas experiencias de organización transnacional afrodescendiente en América Latina y el Caribe. Ejemplos incluyen la Red de Mujeres Afrocaribeñas y Afrolatinoamericanas en 1992, y la Red Continental de Organizaciones Afroamericanas en 1994, que posteriormente se llamó Alianza Estratégica Afrodescendiente Latinoamericana y Caribeña. En 1995 surgió la Organización Negra Centroamericana (Oneca), y en 1996 se fundó la Red Afroamérica Siglo XXI, tras un foro sobre Alivio a la Pobreza en Minorías de América Latina y El Caribe organizado por el BID. En 1999 se estableció la iniciativa Global Afrolatina y Caribeña (Galci) en Nueva York. Estas redes han buscado hacer lobby ante organismos internacionales para obtener apoyo a la causa afrolatina» (Echeverri-Pineda, 2020).

**Imagen 1: Ciclo de reproducción de desigualdad en la población afrodescendiente**



Fuente: OPP (2019).

y la discriminación racial. A partir de ella aún se construyen las bases conceptuales como políticas de las acciones de los movimientos sociales afrodescendientes en cada país. Como hitos referentes en la temática, los marcos regionales han sido la base para los cambios políticos a nivel doméstico y particularmente en la construcción de mecanismos institucionales en cada país.

Uruguay no estuvo exento a esto, y creó en 2004 el primer mecanismo institucional para la promoción o desarrollo de la población afrodescendiente, desde el Gobierno departamental de Montevideo (Intendencia de Montevideo, 2020). A su vez, desde 2005, ha generado desde una estrategia acumulativa mediante la cual los Mecanismos de Equidad Racial (MER) se han instalado en la órbita de varios ministerios e instituciones públicas. Aunque la institucionalidad ha sido (y sigue siendo) la meta política de los diferentes programas de Gobierno y de los movimientos afrodescendientes, el salto sustantivo de esta lucha ha estado en la construcción de evidencia eficiente y constante que ha llegado a la construcción de una película censal programada con datos desagregados con más de un decenio como lo son los censos de 2011 y de 2023, lo que ha permitido analizar tendencias y movimientos que podrán evidenciar efectos de las acciones o las estrategias desarrolladas.

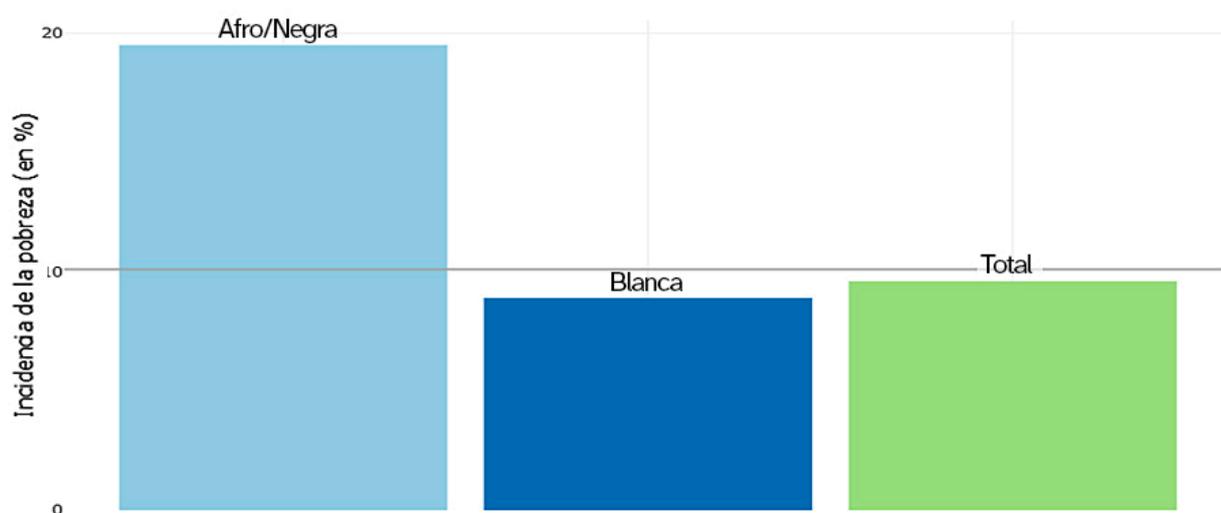
Los datos preliminares del censo nacional de 2023 del Instituto Nacional de Estadística (INE) indican que los dos grupos poblacionales que han mitigado el impacto de la disminución del bono demográfico y han contribuido a un leve crecimiento poblacional están vinculados directamente a la tasa de natalidad de la población afrodescendiente y al ingreso de población migrante, en su mayoría proveniente de países de la región, del Caribe y de Centroamérica. Este fenómeno, que incluye un aumento de nacimientos en la comunidad afrodescendiente y la llegada de migrantes de ascendencia afro, debe ser analizado con rigurosidad. La tendencia al ennegrecimiento de algunos territorios del país, impulsada por la constante tasa de natalidad y la migración (con ascendencia afro), resulta un factor crucial para la formulación de políticas públicas. Debemos considerar cómo esta dinámica se entrelaza con los factores de reproducción de la pobreza y de exclusión territorial en Uruguay y qué juego construye en las dinámicas territoriales y económicas del país.

El color de piel (aspectos fenotípicos) y la ascendencia afrodescendiente se han identificado como factores que contribuyen a la pobreza y a la exclusión territorial, lo que ha llevado a una alta concentración de la población afrodescendiente en los cinturones urbanos y áreas de vulnerabilidad socioeconómica.

Este contexto subraya la urgencia de establecer un conjunto integral de acciones afirmativas que reduzcan las desigualdades raciales y promuevan una mayor equidad para las personas afrodescendientes. La mejora en la visibilidad estadística de esta población es esencial para diseñar políticas públicas basadas en datos concretos y dirigidas a cerrar las brechas de desigualdad existentes, asegurando que los esfuerzos por una mayor equidad racial se traduzcan en mejoras reales y sostenibles en la calidad de vida de las personas afrodescendientes en Uruguay. La implementación de estas acciones no solo responde a un imperativo de justicia social, sino que también se alinea con compromisos internacionales asumidos por el país, reflejando un enfoque inclusivo y proactivo en la promoción de los derechos humanos y la equidad racial.

Para abordar de manera efectiva la implementación de acciones de fortalecimiento de los derechos de las personas afrodescendientes en las políticas públicas nacionales, este trabajo presenta un análisis crítico de la agenda de lucha contra el racismo y las nuevas perspectivas del antirracismo en Uruguay. La intención es establecer prioridades estratégicas que permitan dar los primeros pasos en la reducción de brechas, avanzando hacia la construcción de políticas más inclusivas y equitativas. Sociedades más inclusivas no solo promueven la equidad, sino que también generan beneficios económicos y sociales, al aprovechar las oportunidades que emergen de una mayor diversidad cultural, racial y étnica eliminando los nudos problemáticos de inclusión efectiva, elevando los indicadores a tal punto de igualarlos: permitiendo que los datos negativos de la población blanca sean los mismos datos negativos de la población afrodescendiente (imagen 2).

**Imagen 2: Incidencia de la pobreza en las personas, según ascendencia étnico-racial declarada (en porcentajes, 2023)**



Fuente: INE. Estimación de la pobreza por el método del ingreso, 2023.  
Recuperado de <https://www5.ine.gub.uy/>

La visibilización estadística generada desde 2006 a través de la inclusión de la variable étnico-racial en la ECH del INE y los registros administrativos derivados de la aprobación de la Ley 19.122,<sup>4</sup> permiten trabajar sobre mapas estables para los análisis de partida como de proceso, aunque no son vinculables a análisis de impactos estrictamente dichos, ya que no son cruzados con las políticas públicas universales como con algunas acciones focalizadas desplegadas. El Banco Mundial (BM) (2018) afirma que las personas que se autodeclaran negras/afros están 2,5 veces más propensas a vivir en pobreza crónica, lo que evidencia el peso que mantienen la raza y la etnia en las condiciones de vida, por lo que podemos establecer un vínculo en este mismo sentido con los lugares territoriales donde se ubica la población afro.

<sup>4</sup> La Ley 19.122 obliga a los organismos a través del monitoreo de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) la desegregación en los datos de los recursos humanos desde la misma elaboración de los llamados públicos hasta el cumplimiento de los ingresos (Uruguay, 2013a).

Todos los estudios (BM, 2018 y 2020; CAF, 2022 y UNFPA, 2022) revelan varios hallazgos clave que deben ser considerados para fortalecer estas políticas públicas en la temática como

- **los efectos históricos de las desigualdades;**
- **la falta de una acción radical que busque reducir las brechas o las inequidades;**
- **el aumento lento, pero progresivo de las brechas raciales;**
- **los altos niveles de empobrecimiento y pobreza intergeneracional;**
- **la exclusión territorial en los espacios urbanos y suburbanos, y**
- **otros.**

Es importante señalar que estos estudios identifican las complejidades históricas con la adopción de acciones de carácter focalizado en todos los niveles de Gobierno, asumiendo que la estrategia de universalización de las políticas públicas no solo no tiene un efecto similar en la redistribución (por ejemplo, las políticas de combate a la pobreza), sino que impactan de manera desigual y, en muchos casos, aumentan las disparidades en los mismos segmentos de ingresos (por ejemplo, quintiles 1 y 2) (Sanroman y González, 2010) incorporando aspectos como el capital humano (nivel educativo intergeneracional, brechas educativas, formalización del trabajo o remuneración de las personas afro y no afro), espacios territoriales donde conviven y los servicios públicos existentes (Freire et al., 2018) como el diseño e impacto de las políticas públicas efectivas en los gobiernos (por ejemplo, análisis del ecosistema institucional) (UNFPA y MIDES, 2023) que incluyen la fragmentación de esfuerzos y la falta de coordinación interinstitucional, aspectos que dificultan una implementación efectiva de las acciones afirmativas.

En nuestro país, según los datos preliminares del INE del censo de 2023 los dos núcleos poblacionales que minimizaron el impacto negativo de la pérdida del bono demográfico —habiendo generado un pequeño crecimiento poblacional— están directamente vinculados a la tasa de natalidad de la población afro o negra (nacional)<sup>5</sup> y el ingreso de población migrante (sobre todo de la región y de países del Caribe y Centroamérica), equilibrando la pérdida de natalidad como la emigración de la población nacional criolla o blanca. Esto debería analizarse de manera seria, ya que los nuevos nacimientos como los posibles migrantes que puedan llegar al país —que constituyen un porcentaje cada vez mayor— son en su mayoría afrodescendientes. El posible «ennegrecimiento»<sup>6</sup> de algunos territorios del país, sino se ven acompañados de acciones basadas en la inclusión de esta población como de erradicación de los problemas estructurales de estos grupos, las dificultades a las que se ven enfrentados sumado a la incapacidad del mercado de resolver los problemas sociales establecen riesgos de estancamiento de la movilidad social y la perforación de las capacidades de la matriz de protección social, evitando profundizar los factores de reproducción de pobreza y de exclusión territorial con los que conviven estas poblaciones en nuestro país. Como parte de los procesos de empobrecimiento y exclusión territorial, el color de piel o ascendencia son parte de las causales de estas situaciones, llevando a una concentración alta de la población afro/negra en los cinturones de las ciudades (imagen 3).

Para Telles y Martínez Casas (2019), las estructuras raciales —o la llamada pigmentocracia—<sup>7</sup> describen específicamente las condiciones —y prácticas— basadas en ideas o conceptos racistas, que ordenan las estructuras socioeconómicas y territoriales en los países de las Américas. Este sugiere que, de los datos vertidos en *Pigmentocracies. Ethnicity, Race and Color in Latin America*, el hallazgo principal y estructurante es que el color de la piel es un eje central de estratificación social en por lo menos algunos países de América Latina, aunque a menudo es ignorado (p. 3), lo cual ha impedido hacer un registro óptimo de las desigualdades imperantes por el aspecto físico (Citlali Quecha Reyna).<sup>8</sup>

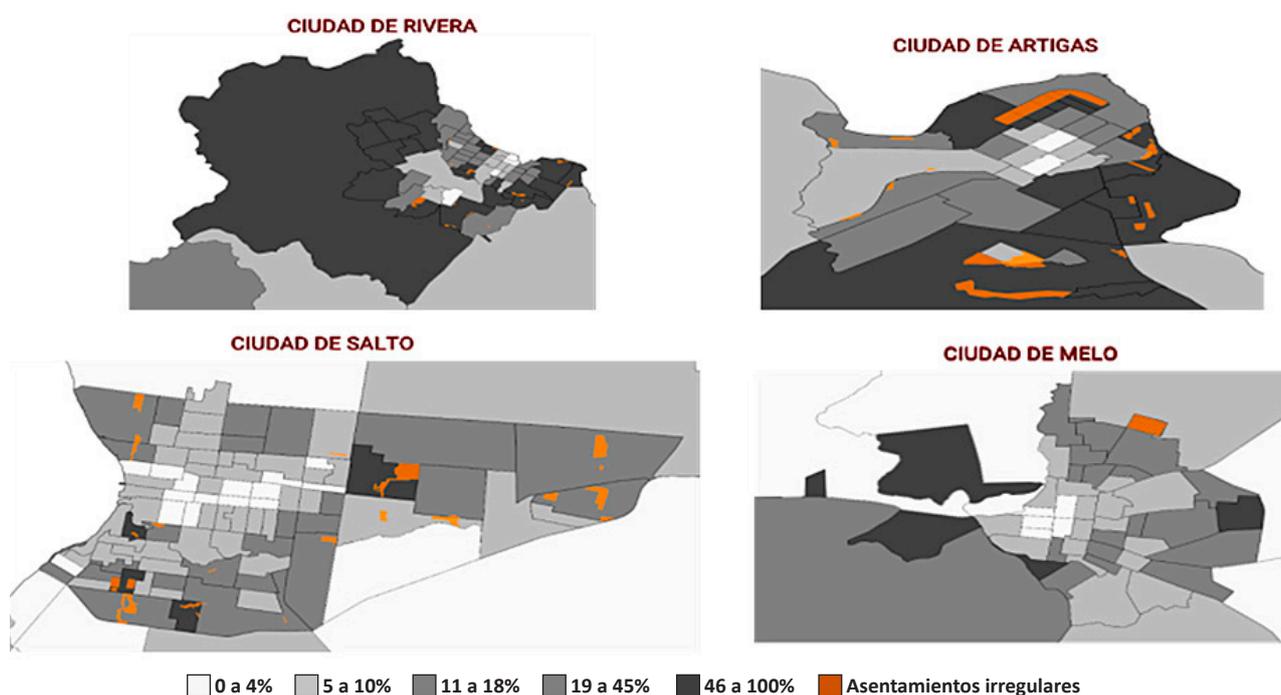
5 Esto es una inferencia a partir de los datos del censo de 2011 y datos del *Informe Estado de la Población Mundial* (UNFPA, 2013).

6 *Ennegrecimiento* es un término coloquial utilizado para expresar el papel del color de piel en la estructura social uruguaya, y por tanto, habla de las personas de origen africano.

7 El término *pigmentocracia* fue acuñado por Alejandro Lipschütz en 1944 (1975), en referencia a las estructuras sociales generadas por desigualdades o jerarquías basadas en categorías raciales y culturales de las diferentes poblaciones en una sociedad, específicamente por el color de piel, que determinaba el acceso a beneficios u oportunidades.

8 Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM (quechary@unam.mx). (1) En este documento, las categorías *étnico-racial* y *racial* se utilizan en referencia a los usos analíticos que les dan los autores. Reseña crítica del libro: Edward Telles (2014). *Pigmentocracies: Ethnicity, Race, and Color in Latin America*. Chapel Hill: University of California Press.

Imagen 3: Georreferenciación de población afro (2011) y de asentamientos irregulares (2018)



Fuente: Aloisio y Rivero (2022).

En Uruguay, la presencia de población afro(descendiente) deriva de la participación directa en la triangulación de tráfico, trata y explotación de personas de procedencia subsahariana (africana) en el territorio de la Banda Oriental y en la región (1680 en adelante) con participación directa de la República Oriental del Uruguay (1830 en adelante). Recién en 2013 se encuentra un pronunciamiento explícito por parte de uno de los poderes del Estado (el Legislativo) con la aprobación y la promulgación de la Ley 19.122, que en su artículo 1 dice:

*Reconócese que la población afrodescendiente que habita el territorio nacional ha sido históricamente víctima del racismo, de la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista, acciones estas últimas que hoy son señaladas como crímenes contra la humanidad de acuerdo al Derecho Internacional. La presente ley contribuye a reparar los efectos de la discriminación histórica señalada en el inciso primero de este artículo (Uruguay, 2013a).*

En el mismo sentido, en el libro *Negritud en la nación blanca: una historia de afro-Uruguay, 1830-2010* de Georg Reid Andrews (2010) se plantean preguntas sobre algunos elementos modernos de la cultura afrouruguaya que considero importantes para este informe, en tanto asumen algunos de los problemas concernientes a la situación de la comunidad afrouruguaya hoy:

*Cuando una nación abrumadoramente «blanca» decide definirse (por lo menos en parte) como culturalmente «negra» [antirracista],<sup>9</sup> ¿qué consecuencias tiene esa elección en los patrones de igualdad o desigualdad racial de su sociedad? ¿Podemos entender esa decisión como un síntoma de igualdad y de equidad racial? ¿O, por lo menos, como un intento de promover esa igualdad en un futuro? ¿O tal vez se trata de todo lo contrario, de una percepción de la cultura africana como un elemento exótico que, en el fondo, solo tiene como consecuencia reforzar las diferencias y jerarquías raciales? (Andrews, 2010)*

A lo largo de la historia, la población africana y sus descendientes han estado profundamente involucrados en la lucha por la conformación de la nación, así como en la búsqueda de su propia libertad total. Sin

9 Agregado personal que busca encuadrar el alcance de las preguntas en la nueva coyuntura de la sociedad uruguaya.

embargo, el fin de la esclavitud y el posterior reconocimiento de su ciudadanía nunca fueron principios fundamentales de la incipiente nación ni de sus ciudadanos libres. En gran medida, los cambios político-sociales que beneficiaron a la población afrodescendiente se lograron gracias a la presión de instancias internacionales y a factores económicos y militares. Según José M. López Mazz (2011), «En nuestro territorio la abolición de la esclavitud fue un proceso muy largo y tortuoso. Se extiende desde las primeras leyes dictadas durante la etapa revolucionaria hasta 1862».<sup>10</sup>

## Contexto histórico de la invisibilidad

La relación de lo europeo o criollo blanco con lo africano o negro es la base de las relaciones de poder impresas en la dominación esclavista, en los procesos de liberación de la esclavatura como el posterior comienzo de la ciudadanía de la población exesclava en la nación incipiente. Cuando analizamos la visibilidad de la población afrodescendiente, debemos tomar la generación de información demográfica relativa tanto al país como a Montevideo, que comienza a producirse en Uruguay con los primeros registros de contabilización de *piezas de ébano* desde el censo de 1852 en adelante (cuadro 1), que luego contabiliza a la raza como un indicador de la población nacional.

Lo africano o negro siempre estuvo ligado a la ecuación<sup>11</sup> *capital-bienes-ganancias* para pasar progresivamente a generar cambios en las categorías raciales como *el color, la nacionalidad y la ascendencia*.

**Cuadro 1: Población racializada según censos de Montevideo del siglo XIX**

Censos de Montevideo					
Población total	Año 1778				
9.298	6.695 españoles	1.386 negros esclavos	562 negros libres	538 pardos libres	117 indios
Porcentaje	26,7 % de los habitantes de la capital eran negros o mulatos y solo el 1 %, indígenas.				
Población total	Año 1810				
11.430	36 % fueron registrados como negros libres o esclavos		porcentaje máximo de afrodescendientes alcanzado y que baja drásticamente por causa de la masiva inmigración de europeos hacia mediados		
Población total	Año 1842				
200.000	9.000 (4,5 %) fueron considerados negros		último censo que incluye raza o color, ninguno, indígena		
Población total	Año 1860*				
Solo menciona, entre los extranjeros, a los nacidos en el continente (Martínez Moreno, 1941; Carvalho Neto, 1965; Campagna, 1990): africano; constituían el 2,5 %					

Fuente: elaboración propia a partir de información histórica.

Notas: (\*) Sans (2009), donde se citan los autores que figuran en el cuadro.

Desde 1930, Uruguay ha experimentado períodos de auge económico y social que lo posicionaron como uno de los países más desarrollados de América Latina, gracias a políticas y legislaciones que fomentaron un progreso constante y sostenido. Este desarrollo se reflejó en indicadores sociales envidiables para la región, como las tasas más bajas de mortalidad y natalidad y los niveles más altos de alfabetización y lectura de periódicos en Latinoamérica (Andrews, 2010). Sin embargo, la sociedad uruguaya, con predominancia

<sup>10</sup> Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. *Proyecto Arqueología y Esclavitud. Construyendo patrimonio, «lugares de memoria», con escolares, desde la escuela y a través de la investigación*. Fondos del Programa de Participación bienio 2010-2011 de la Unesco.

<sup>11</sup> El objetivo de estos relevamientos no estuvo ligado a fines demográficos, sino económicos, dentro de los cuales se consideraba a las personas africanas y sus descendientes como meras piezas (semovientes) económicas en un período de tráfico y explotación de personas.

blanca y con una imagen europea y criolla, mantuvo estos principios igualitarios y democráticos sin abordar plenamente la problemática racial, lo que contribuyó a la tardanza en el reconocimiento de la visibilidad y la pertenencia de la población afrodescendiente.

Un ejemplo paradigmático de la invisibilización de la población afrodescendiente y, como consecuencia, de la reproducción y persistencia de las desigualdades étnico-raciales, es la situación de la población afrouruguaya a mediados del siglo XX. La prosperidad del Uruguay de la posguerra, que le valió expresiones como *la Suiza de América* o *como el Uruguay no hay para describirlo*, permanece en el imaginario colectivo como una época de bonanza socioeconómica y cultural. No obstante, es crucial un análisis crítico del período conocido como neobatllismo, ya que el bienestar social promovido durante esos años no se distribuyó de manera equitativa entre todos los habitantes del país, y excluyó particularmente a las personas afrodescendientes. Durante ese tiempo, muchas personas afro enfrentaron situaciones de pobreza por la falta de empleos bien remunerados, resultado de los bajos niveles educativos alcanzados. Además, se vieron excluidas de ciertos «espacios públicos» como bares, confiterías y clubes, lo que evidencia una significativa segregación social (Chagas y Stalla, 2009).

En este contexto, al incorporar el factor de segregación étnico-territorial, resulta relevante examinar la situación de la frontera uruguayo-brasileña (en los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Rivera y Tacuarembó), donde se concentró gran parte de la población esclava durante el siglo XIX. En la actualidad, más del 20 % de la población que se identifica como afrodescendiente reside en esta región y representa cerca del 35 % de quienes viven en el interior del país. En particular, en los departamentos de Rivera, Cerro Largo, Tacuarembó y Artigas, la población afrodescendiente oscila entre un 10 % y un 26 % del total de habitantes, superando el promedio nacional de 9,1 %. Esta población se encuentra en una situación de desventaja y, debido a la concentración del desarrollo territorial en la zona metropolitana, las oportunidades para su progreso en el corto plazo están aún más limitadas, lo que perpetúa las desigualdades estructurales.

La histórica invisibilidad de las personas afrodescendientes también se combinó con problemas de inclusión económica y territorial, exacerbados por los continuos cambios inmobiliarios que las desplazaron hacia los márgenes urbanos.

## La periferización de la población afrouruguaya

*La segregación territorial racializada debería constituir una línea de análisis prioritaria para la formulación de políticas de inclusión que reconozcan y garanticen los derechos de las comunidades afrodescendientes. Este fenómeno, que se manifiesta en la concentración geográfica de poblaciones afrodescendientes en zonas periféricas o de menor desarrollo económico, no solo reproduce las desigualdades socioeconómicas históricas, sino que limita el acceso equitativo a recursos y a oportunidades fundamentales como el derecho a la ciudad y a una vivienda digna.*

*La segregación territorial no es un proceso espontáneo, sino que es resultado de dinámicas de exclusión estructural vinculadas al racismo sistémico y a políticas urbanísticas que han favorecido la concentración del desarrollo en ciertas áreas metropolitanas en detrimento de las regiones habitadas predominantemente por afrodescendientes y otras minorías. Esta exclusión de los espacios urbanos estratégicos con mayores oportunidades laborales, educativas y de servicios genera barreras que dificultan la movilidad social y perpetúan ciclos de pobreza y marginación.*

*En este sentido, es crucial profundizar en la relación entre la segregación territorial y el derecho a la ciudad, entendiendo a este último como el acceso pleno y equitativo a los beneficios que ofrece el entorno urbano. Políticas públicas inclusivas deben abordar la distribución desigual de los recursos urbanos, garantizando no solo la provisión de vivienda digna en las zonas históricamente marginadas, sino también la mejora en el acceso a servicios básicos de calidad, infraestructuras, espacios públicos, transporte, y empleo formal. De esta forma, se contribuiría a reducir las brechas étnico-raciales y a generar un desarrollo más inclusivo que permita a las comunidades afrodescendientes no solo habitar, sino también prosperar en las ciudades.*

*La promoción de políticas de inclusión debe considerar la intersección entre raza, espacio y desigualdad, reconociendo que las comunidades afrodescendientes no solo enfrentan desafíos socioeconómicos, sino también barreras geográficas que agravan su situación de vulnerabilidad. Incorporar la dimensión territorial y racial en la planificación urbana y en la ejecución de políticas habitacionales resulta fundamental para garantizar una integración plena y equitativa, y para avanzar hacia una sociedad más justa y cohesionada.*

En respuesta a estas diversas barreras, el empleo público se hizo crucial para los afrouruguayos, en parte por las políticas sociales y económicas de la década del cuarenta y la creciente intervención estatal en la economía nacional. El empleo público creció significativamente durante este período, ampliando las oportunidades laborales para las personas afrodescendientes, aunque estos avances no eliminaron las persistentes desigualdades y la marginalización histórica de esta comunidad.

## La esclavitud del semoviente

*La producción de información poblacional para la comunidad afrodescendiente en Uruguay (producción de información desagregada) estuvo ligada en sus inicios a los aspectos económico-productivos (explotación humana) con tres categorías para la contabilización de población de ascendencia africana: negro esclavo, negro libre o pardo libre. Esto comenzó a virar a partir de cambios en las categorías de ciudadanía (1842, 1846 y 1862)<sup>12</sup> sobre la base de la erradicación progresiva<sup>13</sup> de la explotación humana de la población negra o afrodescendiente.*

*A su vez, y más contemporáneamente, la producción de información estadística ha constituido una de las más importantes luchas políticas de la comunidad y de sus organizaciones sociales, destacándose sobre todo hacia finales del siglo XX y en los principios del siglo XXI. Este camino comienza en la producción en 1996 del Diagnóstico socioeconómico y cultural de la mujer afrouruguaya, elaborado por Organizaciones Mundo Afro con apoyo del UNFPA en Uruguay y la organización no gubernamental Centro de Formación y Educación para el Desarrollo (CIES) de Italia. Este proceso tuvo su continuidad desde 1996 en la lucha por la incorporación de la dimensión en los censos y de las encuestas continuas, a partir de lo que se acordó la inclusión de la variable etnia-raza en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) de 2006. Estos estudios comienzan a contradecir 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, p. 13).*

Entender que estos mecanismos de invisibilidad sobrepasan las etapas de cohesión social históricas del Uruguay es fundamental. Estas etapas incluyen:

- 1. colonización y primera migración;**
- 2. inmigración masiva (1850-1914);**
- 3. crisis y restricciones (1914-1945);**
- 4. reactivación y nuevas oleadas, (1945-1960), y**
- 5. emigración y crisis (1973-1985).**

Estos períodos se suman a los procesos inmigratorios recientes que comenzaron en la década del noventa y se intensificaron especialmente desde 2015, en respuesta a crisis en la región y a la búsqueda de mejores oportunidades por parte de los migrantes, lo que llevó a Uruguay a ser un país de ingreso de migración latinoamericana y caribeña. A lo largo de los diferentes períodos, fueran críticos o armoniosos según la etapa y la procedencia de la población que llegó, no ha existido una atención particular que permita una visión integral de los procesos y las personas en cuanto a sus necesidades y dificultades para lograr su inclusión. La integración de la población de origen africano o afrodescendiente en Uruguay presenta desafíos significativos en todas las etapas de su presencia en el territorio. La cohesión de colectivos y comunidades ha sido, y continúa siendo, uno de los pilares fundamentales de la sociedad uruguaya e influye en las acciones de los distintos gobiernos a través de políticas específicas, aunque esto no se haya traducido en mejoras sustanciales en las condiciones de vida y en la participación de la comunidad negra.

12 «La coyuntura bélica iniciada en 1863 con la invasión de Venancio Flores desde territorio argentino, quien terminó en la jefatura del Poder Ejecutivo en 1865 con el auxilio brasileño, probablemente constituyó un serio impedimento para la efectividad de las disposiciones sobre «colonos de color» (PNUD, 2008, p. 16).

13 (FHCE, 2011). Durante las primeras etapas de la abolición, en la realidad social primero y en el relato histórico después, se naturalizó el hecho de indemnizar a los amos por la liberalización de los esclavos, cuando el mayor damnificado era —y en un orden muy diferente— aquel que había sufrido la usurpación de su libertad y el desarraigo de su tradición cultural (p. 8).

A pesar de que en 1996 se produjo un quiebre en la visibilidad y las acciones gubernamentales al incluir la variable de afrodescendencia en la ENHA, el desarrollo de informes alternativos ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (en 1999, 2011, 2016 y 2023) y el fortalecimiento de la incidencia política tanto en el ámbito local como regional han sido factores clave para impulsar cambios significativos, como la Ley 19.122 de Acciones Afirmativas (Uruguay, 2013a). Según Alosio, Rivero y Filgueira (2022), el BM (2018) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, 2019) en Uruguay se concluye que hay complicaciones en relación con la implementación de acciones dirigidas a la temática afrodescendiente, tanto en lo vinculado a las acciones de institucionalidad (Gainza y Barrera, 2022) como al diseño de políticas (OPP, 2018) de acciones afirmativas o de acciones ligadas al financiamiento de políticas territoriales (Alosio y Rivero, 2022). Aunque el análisis primario liga estas problemáticas al «racismo estructural» (negación del problema), al desinterés político (racismo por omisión) o a aspectos morales (por ejemplo, objeción de conciencia), es central destacar las debilidades en las dirigencias de los mecanismos como en la propia agenda de la sociedad civil organizada, que caen en muchos casos en un alto nivel de improvisación y de desconocimiento de aspectos de la Administración pública.

Es vital destacar uno de los enfoques del BM (2018 citado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, 2020, p. 15) que propone que las políticas públicas dirigidas a la población afrodescendiente en América Latina se clasifiquen en tres ejes: 1) etnopolíticas, 2) políticas de igualdad racial y 3) políticas de desarrollo territorial.

A cada una de ellas se les adjudican las siguientes características. En primer lugar, las *etnopolíticas* son aquellas producidas en los estados nacionales para el reconocimiento de las distintas etnicidades y grupos étnicos, enumeradas como la garantía de derechos territoriales, la construcción de autonomía política, el desarrollo propio de las comunidades, etnoeducación, formas de participación en la toma de decisiones (inclusión del consentimiento libre, previo e informado), reconocimiento cultural, recuperación y protección de la memoria histórica, salvaguarda de las consecuencias del desarrollo, protección de estilos de vida tradicionales, cuotas de representación política, etcétera (BM, 2018 citado por SEGIB, 2021).

<b>Categorías de políticas</b>	<b>Etnopolíticas</b>	<b>Políticas de igualdad racial</b>	<b>Desarrollo territorial</b>
<b>Marcos internacionales de referencia</b>	Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Plan de Acción de Durban	Políticas y acuerdos intersectoriales
<b>Discurso dominante</b>	Etnicidad, derecho a la diferencia	Raza, derecho al trato equitativo	Desarrollo de regiones rezagadas
<b>Población objetivo</b>	Comunidades rurales afrodescendientes, enclaves y minorías afroindígenas	Población afrodescendiente en general que enfrente desventajas estructurales	Afrodescendientes que viven en regiones rezagadas
<b>Tipo de reformas promovidas</b>	Protección y promoción de derechos colectivos	Políticas de inclusión social y trato equitativo	Desarrollo multisectorial
<b>Ejemplos de políticas promovidas</b>	Derechos territoriales, autonomía política, desarrollo impulsado por las comunidades, etnoeducación, consulta y consentimiento en la toma de decisiones (inclusión del consentimiento libre, previo e informado), reconocimiento cultural, recuperación y protección de la memoria histórica, salvaguarda del desarrollo, protección de modos de vida tradicionales, cuotas políticas de representación, etc.	Acción afirmativa en la educación y el trabajo, participación política y representación, revalorización de las contribuciones de los afrodescendientes a la sociedad, concientización, aplicación de la legislación antirracista, visibilidad estadística, acceso a la justicia, prevención del crimen y la violencia, etc.	Desarrollo de infraestructura, inclusión en los sistemas nacionales de educación y salud, conexión con mercados, vivienda, etc. (políticas dirigidas a la mejor integración de regiones rezagadas, independientemente de la raza).

Fuente: BM (2018).

Las políticas de *igualdad racial* son aquellas políticas impulsadas por los estados nacionales en las que el marco de justificación es el reconocimiento del racismo y las consecuencias que tiene sobre la desigualdad racial. Estas son: acciones afirmativas<sup>14</sup> en las distintas áreas de influencia (especialmente en educación y trabajo), participación política y representación, revalorización de las contribuciones de las personas afrodescendientes a lo largo de la historia y en la sociedad, concientización, desarrollo e implementación de legislación y normativa antirracista, visibilidad estadística, acceso igualitario a la justicia, prevención del crimen y la violencia, entre otras.

En tercer lugar, las políticas de *desarrollo territorial* son políticas públicas nacionales que tienen como objetivo garantizar de manera integral los derechos reconocidos a las poblaciones afrodescendientes, a saber: desarrollo de infraestructura, inclusión en los sistemas de educación, vivienda y salud nacionales, conexión con mercados, políticas específicas para la integración de regiones más rezagadas (SEGIB, 2022).

Asimismo, el UNFPA (Aloiso, Rivero y Filgueira, 2022) (UNFPA y MIDES, 2023) y el *Informe sobre Inclusión Social en Uruguay* (BM, 2020) confirman que la discriminación racial, de género y territorial sigue siendo un problema estructural. Estas formas de discriminación generan desigualdades significativas en la capacidad de las comunidades para enfrentar diferentes shocks climáticos, económicos o sanitarios. Por ejemplo, el impacto de la emergencia sanitaria y social generada por la pandemia de COVID-19 ha afectado de manera desfavorable a la población afrodescendiente en Uruguay, donde las políticas implementadas desde 2020 no han tenido un impacto directo en la mejora de sus condiciones de vida.

En resumen, pese a algunos avances en la visibilidad y la inclusión de la comunidad afrodescendiente en las políticas públicas, las desigualdades estructurales persisten y es necesario seguir trabajando para mejorar la calidad de vida y la participación de esta comunidad en Uruguay. Por lo tanto, la inclusión de la población afrodescendiente en Uruguay no solo es un imperativo ético y social, sino también una estrategia clave para el desarrollo económico y territorial, al revertir los nudos que segmentan de manera socioeconómica a la población económicamente activa, impiden mejorar los niveles del capital humano, en un momento donde cada persona se transforma en esencial en un país que va perdiendo su población activa y con capacidad de innovación en un tejido social sano. A pesar de los niveles de ingreso relativamente altos, Uruguay enfrenta desafíos económicos como la volatilidad de los mercados de *commodities* (trigo, ganado, celulosa y otros) y los efectos negativos de la pandemia de COVID-19 en sectores como el turismo, efectos que han reducido la mano de obra disponible y los ingresos fiscales sin poder revertir aún los daños de desigualdad generados a la interna de la propia sociedad. Según un estudio reciente de Mauricio de Rosa, Guillermo Sánchez, Andrea Vigorito y Joan Vilá (2024),

*la trayectoria de la desigualdad sugiere que tanto el deterioro de las condiciones de vida durante la crisis como la recuperación posterior no afectaron de manera similar a los distintos estratos de ingreso. [...] Una vez más, la sociedad uruguaya emerge de una crisis con mayor disparidad en las condiciones de vida de la población, aspecto que, en este caso, también se ilustra con la conocida evolución de la incidencia de la pobreza, cuyos niveles tampoco retornaron a los de 2019.*

En este contexto, integrar a la población afrodescendiente como una fuerza activa y reconocida dentro del tejido económico y social se vuelve esencial para diversificar las fuentes de ingreso y atraer inversiones, contribuyendo a la resiliencia y al crecimiento al integrar segmentos sociales diversos en los hogares afrodescendientes e impactando de manera directa en otros segmentos poblacionales de la sociedad uruguaya.

Estas brechas de inclusión o de disparidades imponen obstáculos para los sectores sociales y económicos más deprimidos, impidiéndoles de manera directa e indirecta cumplir sus derechos y disfrutar del bienestar

<sup>14</sup> «No constituyen discriminación las medidas especiales o acciones afirmativas adoptadas para garantizar en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales de grupos que así lo requieran, siempre que tales medidas no impliquen el mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y que no se perpetúen después de alcanzados sus objetivos» (Uruguay, 2017).

que las personas o grupos incluidos disfrutaran. Esto establece una injusticia intergeneracional al imposibilitar un tratamiento justo por parte del Estado. Al mismo tiempo, estas brechas dificultan la movilidad social al frenar el acceso igualitario a la educación, la cobertura sanitaria, el acceso a créditos, entre otros. Al respecto, la Fundación Oxfam Intermón (s. f.) se pregunta «¿Cuáles son las causas de la desigualdad económica?» y responde: la globalización; la irrupción de la tecnología; la distribución de la riqueza; el empleo y los salarios; los sistemas fiscales; la evasión fiscal, y la escasez de políticas contra la desigualdad.

Aunque los análisis de Oxfam Intermón (s. f.) no incluyen las problemáticas del racismo o de la discriminación racial, estos factores son relevantes para impedir los aspectos de exclusión, permitiendo la generación de acciones que incluyan y generen efectos positivos en las economías de tramo local, regional y aunque sea sedimentada, efectos en la economía nacional. En el mismo sentido, pero sobre la problemática de la población afrodescendiente, William Julius Wilson plantea, en su libro *The Truly Disadvantaged* que «La pobreza urbana no es solo un problema de falta de ingresos, sino que también está relacionada con la falta de oportunidades y el aislamiento social», y, por otro lado, que «La desaparición de empleos estables y bien remunerados ha llevado a un aumento de la pobreza y la desesperanza en las comunidades afroamericanas» que «la raza es un factor importante en la desigualdad, pero no es el único. La clase social y las estructuras económicas también juegan un papel crucial». El mismo Wilson afirma en otro de sus trabajos (1978) que, «A medida que la clase social se convierte en un determinante más importante de las oportunidades, la raza sigue siendo un factor que afecta la vida de las personas, pero su significado ha cambiado». Estos cambios definidos por el fortalecimiento de los aspectos de la desigualdad de clase trastocan los conceptos más duros de del racismo o la discriminación racial propiamente dicha.

A su vez, para W. E. B. Du Bois (1903), el problema del siglo XX es el de la «línea de color», y argumenta que la raza y la discriminación racial son cuestiones centrales en la sociedad y en la vida de las sociedades occidentales. En su obra *The Souls of Black Folk*,<sup>15</sup> Du Bois utiliza la metáfora de la «pirámide del color» para describir la jerarquía racial y social. En esta pirámide, las personas de raza europea ocupan la cima, disfrutando de mayores privilegios y oportunidades, mientras que las personas de ascendencia africana y otras minorías raciales se encuentran en la base, enfrentando discriminación y desventajas sistémicas. Esta estructura refleja cómo el racismo y la desigualdad racial están profundamente arraigados en las instituciones y prácticas sociales.

En el siglo XXI la inclusión ha sido uno de los principales ejes de debate en los últimos cuatro períodos de Gobierno nacional, donde sectores sociales y políticos (partidarios) han construido parte de las plataformas electorales y líneas programáticas de Gobierno (2005-2024), mejorando las políticas dirigidas a los sectores más postergados de la sociedad uruguaya. Así, según el BM (2020),

*Uruguay es un líder regional en el camino hacia la inclusión social. El crecimiento económico sostenido de las últimas décadas y la implementación de ambiciosas políticas redistributivas lo han convertido en el país más igualitario de América Latina. No obstante, algunos grupos siguen excluidos (p. 2).*

15 Du Bois (1903) entendía a la línea de color como una barrera social y racial que separa a las personas en función de su raza, particularmente entre los afroamericanos y la población blanca en Estados Unidos. Esta línea de color simboliza las desigualdades y discriminaciones que enfrentan los afrodescendientes, así como la lucha por la dignidad y los derechos civiles. Este término acuñado por él fue acompañado por el término doble conciencia para describir la experiencia de los afroamericanos que viven en un mundo que les impone una identidad racial negativa. Esta doble conciencia se refiere a la internalización de la visión de sí mismos desde la perspectiva de una sociedad que los considera inferiores, lo que genera un conflicto interno entre su identidad como personas y su percepción como sujetos racializados.

Un elemento central de este autor es la crítica a la idea de que el racismo podría resolverse mediante la asimilación o el acomodamiento, como proponían otros pensadores afroamericanos y que son base de la denominada estratificación endorracial no solo en Estados Unidos. Du Bois abogaba por un enfoque activo de resistencia y la exigencia de derechos igualitarios. Para Du Bois (1903), la lucha contra la línea de color requería tanto la educación como la actividad política, buscando no solo la eliminación de la discriminación racial, sino también la afirmación de la cultura y la identidad afroamericana; estableciendo una lucha constante contra ratificación de una línea de color que representa no solo una división racial, sino un sistema de opresión que debía ser confrontado y superado en la búsqueda de la igualdad y la justicia.

En tanto la población afrodescendiente es uno de estos grupos, el BM (2020) establece que

*La inclusión de grupos vulnerables es importante para construir una sociedad más justa y equitativa, pero también porque el no hacerlo obstaculiza la capacidad de la sociedad como un todo de erradicar la pobreza —el crecimiento por sí solo no es suficiente—. Más aún, la exclusión es costosa y pone trabas complejas e indirectas al desarrollo. La exclusión de los servicios de salud, por ejemplo, conduce a condiciones de salud que a su vez impactan de forma negativa en el rendimiento educativo y afecta las oportunidades de vida de los individuos. Cuando finalmente los grupos excluidos buscan cuidados de salud, por otro lado, usualmente lo hacen en condiciones que son más riesgosas, costosas y más difíciles de tratar, lo cual ejerce presión sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas de salud pública.*

En un estudio reciente publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), se establece que en vista de que estudios recientes han demostrado que las desigualdades raciales pueden llevar a un desarrollo económico más lento Alesina *et al.* (2012), «*los gobiernos deben enfocarse en promover el bienestar de los pueblos indígenas y afrodescendientes en sus respectivos países*». La política fiscal debe ser entendida no solo como un medio de administración y gestión macroeconómica, sino también como un instrumento fundamental para que los gobiernos sigan una senda de desarrollo y garanticen los derechos humanos (OCDE, 2008). Estos aspectos dependen en gran medida de la relación instrumental entre los recursos y la legislación, ya que su articulación impulsa el bienestar de la población afrodescendiente. Es crucial que las obligaciones de la política fiscal se basen en la garantía de los derechos humanos. En este sentido, el uso eficiente, óptimo y progresivo de un sistema tributario, junto con una gestión adecuada del gasto público y de la deuda pública, así como una redistribución justa, pueden contribuir a un mejor crecimiento y desarrollo económico en los países de América Latina y el Caribe, además de garantizar los derechos de la población históricamente discriminada. Por esto, el papel del enfoque redistributivo en las políticas de igualdad racial debe incorporar la mirada de las políticas fiscales que, junto a la voluntad política, se deben reflejar en tres funciones principales que permitirán proveer el éxito o no de la acción pública:

- a. la asignación de recursos para las políticas de acción afirmativa o de bypass de políticas universales;**
- b. la distribución del ingreso (políticas laborales, bonos educativos y de descentralización, y**
- c. la estabilidad de la economía en las familias y hogares de los quintiles 1 y 2.**

En cuanto a la asignación de recursos, los bienes y servicios públicos son distribuidos de manera eficiente para corregir fallas de mercado. La distribución del ingreso implica que la política fiscal puede ajustar la forma en que se distribuyen los ingresos entre los sectores y factores de producción, buscando un panorama más justo. Por último, la estabilidad económica tiene como objetivo reducir la volatilidad de las variables macroeconómicas, promoviendo así un crecimiento económico sostenido, la creación de empleo y la estabilidad de precios (Le Fort, Gallardo y Bustamante, 2021).

Según Gabriela Mordecki (2022) del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República, en 2021 las ventas externas de bienes registraron un incremento del 39,2 % en comparación con 2020 y continuaron su crecimiento en 2022. Este aumento fue impulsado principalmente por la carne vacuna, la soja, los automóviles, las autopartes y la pasta de celulosa, con China y Brasil como principales destinos de exportación. Sin embargo, estos sectores, aunque significativos, no ofrecen una solución sostenible a largo plazo para los desafíos estructurales del país, incluyendo la necesidad de una inclusión más amplia y equitativa de toda la población.

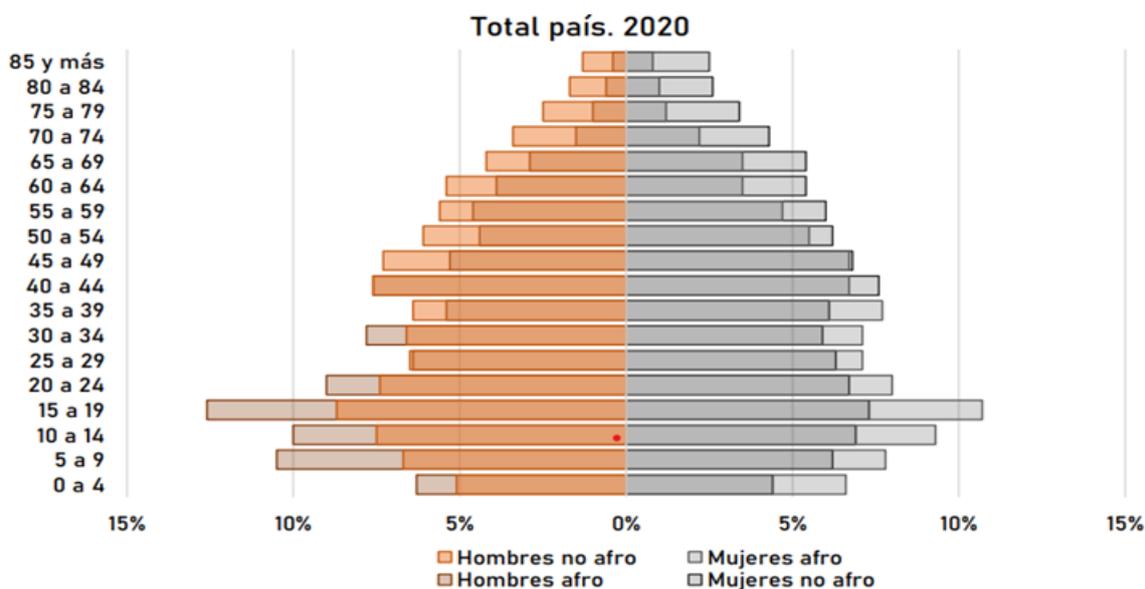
Uruguay ha respondido a estos retos con políticas de atracción de inversiones como exoneraciones impositivas y la flexibilización de regulaciones medioambientales. Sin embargo, estas medidas han generado tensiones sociales por su potencial impacto en generaciones futuras. Las reformas del sistema de seguridad social, incluyendo la Ley 20.130 (Uruguay, 2023), buscan equilibrar los ingresos y egresos del

sistema y afectan a toda la población, incluidas las comunidades afrodescendientes. Es crucial reconocer que las pirámides demográficas de la población afrodescendiente muestran características distintas, con una mayor proporción de jóvenes y una menor esperanza de vida en comparación con la población no afrodescendiente. Esto implica una mayor carga laboral desde edades tempranas y un menor tiempo de goce de prestaciones jubilatorias, lo cual debe ser considerado en las políticas de inclusión.

## El efecto económico del racismo en la economía uruguaya

El racismo, entendido como la discriminación y el prejuicio basados en la raza o etnicidad, tiene profundas repercusiones no solo en el ámbito social y cultural, sino también en el económico. En el contexto uruguayo, el racismo ha manifestado efectos adversos que limitan el desarrollo económico del país en tanto afectan a individuos y comunidades que enfrentan desigualdad y exclusión. En el entendido de que nuestro país se encuentra en una encrucijada compleja a partir de los resultados de la pérdida del bono demográfico (reducción de los nacimientos) como la localización desbalanceada de los nacimientos en los sectores pobres o vulnerados, la particularidad de las características demográficas de la población afrodescendiente y de la población inmigrante reciente (de países centroamericanos y caribeños) juega un papel crítico en las condiciones de estas poblaciones y su posibilidad de aumento en una sociedad principalmente blanca (concentrada), pero con menos cantidad de nacimientos (imagen 4).

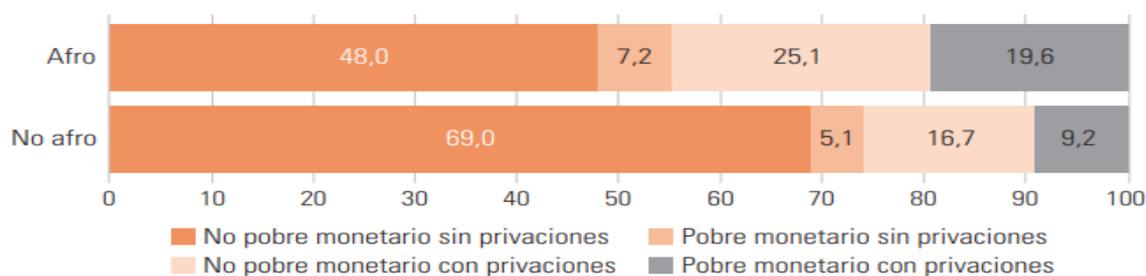
Imagen 4: Pirámide poblacional por ascendencia (afro/no afro), Uruguay, 2020



Fuente: Alosio y Rivero (2022).

Los efectos de la combinación de pobreza, exclusión y discriminación a un sector que tiende a reproducirse de manera positiva (en comparación con la no afro) y que suma el alto número de personas afrodescendientes que llegan a Uruguay de países centroamericanos y caribeños, puede —y probablemente lo haga— implicar un aumento en la cantidad de personas afro/negras en condiciones de vulnerabilidad provocada (racismo y discriminación negativa) que pueden llegar a mantener un núcleo duro de personas pobres y en condiciones de segregación social y residencial que tendrán un costo alto para esas personas y en poco tiempo, para el Estado uruguayo, considerado con una ingeniería de inclusión alta para las Américas y que constantemente ha podido recibir de forma positiva los embates (complejidades) de la inmigración externa, pero que tiene debilidades con relación al segmento de la población con ascendencia negra o afro.

**Imagen 5: Pobreza monetaria y privaciones multidimensionales en niños y niñas, por ascendencia, Uruguay, 2016-2018**



Fuente: Sánchez-Laguardia y Tenenbaum (2020).

Como muestran las imágenes 4 y 5, el debilitamiento que está sufriendo la población afrouroguaya por la exposición intergeneracional de la pobreza está limitando el desarrollo de las infancias y adolescencias de la comunidad afrodescendiente,<sup>16</sup> lo que determina progresivamente problemas más estructurales en una comunidad que viene debilitando su tejido y para la que las mejoras sociales están siendo esquivas por los impactos del racismo y la discriminación (Filgueira, Meré y Mondelli, 2021):

*Una de las formas que tienen las sociedades de mejorar los niveles de bienestar de sus poblaciones más vulnerables es mediante mejoras generalizadas de la riqueza de un país. La otra forma es mediante la redistribución de dicha riqueza y generando oportunidades para acceder a ella. Los países que logran mejoras sostenidas en la superación de la pobreza lo hacen, en general, combinando ambas dinámicas. Eso implica que los ciclos expansivos deben superar a los recesivos y que esas poblaciones deberían beneficiarse más que los sectores en mejor situación en contextos económicos expansivos y ser más protegidas en contextos económicos recesivos, o, peor aún, de shocks negativos agudos.*

Esta situación de mejoras en las condiciones de bienestar no ha sido universal sino que mantiene brechas de bienestar o desigualdad como un rasgo natural de los shocks económicos (2002) o los sanitarios (2020), donde los efectos de la recuperación han sido —y siguen siendo— dispares dentro de la población o, en casos particulares, casi nulos en relación con los grupos en condiciones de vulneración como la comunidad afrodescendiente:

*Hay ciertas categorías de población que enfrentan discriminaciones adicionales históricas y presentes que, combinadas con características demográficas, conspiran para que sean las que menos se benefician en contextos expansivos y las que pagan mayores costos en contextos negativos. Tal es el caso de la población afrodescendiente en nuestro país y en nuestra región, que ya se encontraba en una peor situación relativa desde mucho antes del inicio de la actual pandemia [de COVID 19] (Filgueira, Meré y Mondelli, 2021).*

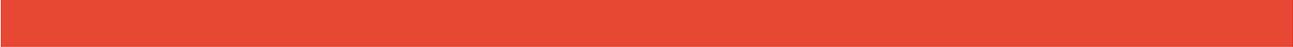
Un aspecto particularmente preocupante es la situación de la infancia afrouroguaya. Los niños y niñas afrodescendientes enfrentan desventajas severas en términos de acceso a educación, a salud, y a oportunidades de desarrollo debido a las estructuras de racismo y discriminación que aún persisten en la sociedad. La pandemia de COVID-19 ha exacerbado estas desigualdades, haciendo aún más visibles las diferencias entre los hogares afro y no afro, y agudizando el presente y la vida a mediano plazo de estas familias, y en particular en niños y niñas menores de cinco años. El impacto de la crisis sanitaria —y el vacío de las medidas específicas para estos hogares— continúa amplificando las disparidades existentes y

<sup>16</sup> La comunidad afrodescendiente o afrouroguaya se compone de mayor cantidad de personas en edades jóvenes comparativamente a la población en general, definidas por la tasa de natalidad aun positiva como por probables tasas altas de mortalidad en edades tempranas (posterior a los sesenta años) en comparación a la población general. Esto se visualiza en la pirámide poblacional uruguaya (imagen 3) donde menor el rango de edad, mayor es el peso de la población afrodescendiente.

ha creado nuevos desafíos, sobre todo en el acceso a servicios de salud y a educación de calidad para los niños afrodescendientes. Estos niños y niñas son a menudo los más vulnerables, en tanto sufren no solo las consecuencias de un sistema que ya los marginaba, sino también los efectos colaterales de la crisis económica generada por la pandemia que en nuestro país se agravan por los problemas de seguridad pública.

La lección aprendida es que las y los afrodescendientes enfrentan menos oportunidades de movilidad social, tanto en los países de la región como en Uruguay. Así, la ascendencia afro determina, en gran medida, las condiciones de ingreso y el territorio de residencia. Según el BM (2018), las personas afrodescendientes son 2,5 veces más propensas a vivir en pobreza crónica en comparación con las blancas y mestizas. Como resultado, sus hijos nacen en circunstancias desfavorables que limitan sus oportunidades, en tanto tienen menos acceso a servicios y a espacios de calidad, lo que se traduce en brechas en el derecho al uso de los servicios públicos. Esto restringe el desarrollo pleno de su potencial humano y predetermina en gran medida sus vidas. Por esta razón, los grupos excluidos requieren consideraciones especiales y políticas diferenciadas, que comiencen por proveerles espacios para articular sus necesidades y aspiraciones de desarrollo.

En este sentido, investigaciones del UNFPA, del BM y de la OPP han identificado obstáculos estructurales en la implementación de políticas dirigidas a la población afrodescendiente. Esto incluye la falta de institucionalidad y de financiamiento adecuado para acciones afirmativas y políticas territoriales. Estos problemas se ven agravados por el racismo estructural, la omisión política y la improvisación en la Administración pública, lo que limita el impacto de las políticas inclusivas. Es fundamental desarrollar un marco analítico crítico sobre las estrategias de inclusión de la población afrodescendiente, especialmente en el contexto de los resultados del censo nacional de 2023. La inclusión efectiva de esta población no solo mejorará sus condiciones de vida, sino que también fortalecerá la matriz de protección social y económica del país. Mejorar la formalización laboral, aumentar los ingresos provenientes de la previsión social y reducir los niveles de pobreza infantil y adolescente son objetivos alcanzables mediante políticas públicas inclusivas y bien diseñadas. Para ello, es necesario reconocer y abordar las brechas entre la población afrodescendiente y la no afrodescendiente, contribuyendo así a un desarrollo más equitativo y sostenible para Uruguay.



# Aspectos centrales del trabajo

## Hacia las mejoras de las acciones de inclusión de la población afrodescendiente

Espero poder promover un marco analítico crítico sobre la estrategia de inclusión de población afrodescendiente, aspecto tan necesario como prioritario para el país, sobre la base de los resultados del censo nacional de 2023 y sus resultantes. Uno de los puntos de este trabajo es analizar algunos aspectos de la implementación del censo nacional de Uruguay y la relación con los cambios políticos determinados en la implementación de las ECH de 2020 y 2021, donde se define eliminar (al acortar la ficha de relevamiento) la consulta por ascendencia étnico-racial en el período de mayor impacto nacional de la crisis sanitaria, como definición política a la restricción de la movilidad decretada por el Gobierno nacional como lo expresa el propio INE (2020):

*Como consecuencia de la declaración de la emergencia sanitaria producto de la aparición del primer caso de COVID-19, el INE suspendió el relevamiento en campo de la Encuesta Continua de Hogares a partir del 15 de marzo [...] La realización de la ECH de forma no presencial solo podía llevarse a cabo si se cumplían al menos las siguientes condiciones:*

- 1. Reducción del formulario actual de la ECH para acotar el tiempo de la entrevista.***
- 2. Contar con al menos un subconjunto de la población (que sea un fiel reflejo de la misma) para poder seleccionar la muestra y que a su vez dicha subpoblación, contenga información de teléfonos de contacto, y características relevantes del hogar.***

Esta definición «política» le impidió a la sociedad uruguaya conocer las disparidades estructurales constantes informadas por los reportes del INE desde 2006 hasta 2020, e impidió ver además el efecto desigual particular del período (2020 y 2021) derivado de las medidas sanitarias y económicas del Gobierno, esta decisión no afectó la de las desigualdades de género, edad, diversidad y discapacidad, ya que se mantuvieron en las fichas de 2020 y de 2021.<sup>17</sup> Tanto la eliminación de la pregunta como la reducción de la muestra (cantidad de casos) generaron en este período de 2020 a 2021 la invisibilidad de la situación de la población afrodescendiente en nuestro país, derivando en la imposibilidad de actuar en consecuencia ante este problema (impacto desigual de la pandemia como de las medidas de Gobierno) tanto en los niveles de pobreza en hogares y personas como en las medidas que el Estado uruguayo definió tomar para amortiguar los problemas de la crisis sanitaria.

Para la construcción de acciones o medidas (directas o indirectas), los datos y los reportes públicos del INE son vitales para monitorear las condiciones de vida y la desigualdad existente, llevando esta exclusión estadística a la omisión del INE con un impacto negativo en las definiciones políticas<sup>18</sup> o algunas medidas

<sup>17</sup> INE, 2020. <https://www4.ine.gub.uy/Anda5/index.php/catalog/714>

<sup>18</sup> BM (2020) «El Directorio del Banco Mundial aprobó hoy una operación de apoyo presupuestario de US\$400 millones, para apoyar la economía uruguaya. En momentos donde los recursos públicos son destinados a cubrir los costos de la actual pandemia de COVID-19, el apoyo del Banco Mundial permitirá a Uruguay sostener políticas que protegen a las familias, trabajadores y empresas más afectados por el impacto económico y social de la pandemia, y contribuirá a promover una recuperación económica sostenible».

pensadas para la reactivación económicas y laborales como por ejemplo, la incorporación de la cuota en los Jornales Solidarios (se dieron sobre la base de la porcentualidad de las poblaciones y las condiciones de emergencia)<sup>19</sup> o su cumplimiento y su impacto en los ingresos públicos a través de la Ley 19.122 (Uruguay, 2013a) o el cálculo en la adjudicación de fondos públicos para estos a través del artículo 510 de la Ley 19.924 (Uruguay, 2020).<sup>20</sup> Estos son pasos sustantivos para el cambio en las políticas públicas de inclusión, especialmente para las poblaciones que siguen sufriendo la desigualdad por su origen étnico-racial.

La necesidad de construir una mirada sobre el objetivo final de los datos es crucial. Medir las brechas y las condiciones sociodemográficas de esta población en este momento de reducción de la natalidad pueden permitir atar las acciones posibles de los distintos actores públicos y sociales con la formulación de cambios en las políticas existentes como empujar nuevos análisis académicos, utilizando la información existente desde una óptica interconectada con la visión universal y estructural de las políticas públicas universales (visión programática de los gobiernos de turno). El foco está en la elaboración y la mejora de leyes y normativas que promuevan acciones afirmativas en áreas clave como el empleo, la educación y los programas de becas, con el fin de fortalecer las trayectorias educativas y laborales de la población afrodescendiente.

Basándonos en el marco analítico que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2050 de la OPP (2019) y en los estudios del UNFPA (2021, 2022 y 2023), hemos desarrollado un marco de análisis que aborda las brechas de desigualdad. Este marco se fundamenta en el modelo de *universalismo básico (UB)* (Molina, 2006), que promueve la aplicación conjunta de políticas públicas redistributivas para reducir desigualdades estructurales e históricas, especialmente aquellas vinculadas a las relaciones raciales, de género y territoriales. Por esto, las desigualdades identificadas se dividen en dos categorías: *pesadas* y *livianas*. Las *desigualdades pesadas* son estructurales y tienen raíces históricas, como las relacionadas con la raza y el género, que limitan el acceso a oportunidades y generan exclusión y empobrecimiento. Las *desigualdades livianas*, por otro lado, no son estructurales y están más vinculadas a los desafíos de crecimiento económico y modernización cultural, social y política.

En el caso de la población afrodescendiente en Uruguay, el racismo estructural y la discriminación racial disminuyen de manera significativa el impacto de las políticas públicas diseñadas para garantizarle una vida adecuada y equilibrada. Esta discriminación afecta tanto a individuos con ascendencia racial o comunitaria como a quienes se autoidentifican cultural o fenotípicamente como afrodescendientes. Por esto, el combate al racismo y a la discriminación racial en Uruguay enfrenta desafíos significativos, en particular en la inclusión y la formalización de la población afrodescendiente en los sectores económicos y sociales. Según el BM (2018), la inclusión tiene un efecto redistributivo crucial en países de renta media alta y alta, como Uruguay, ya que fomenta la formalización laboral y el pago de impuestos, y potencia la diversidad cultural y creativa en sectores como la economía naranja.

Uruguay se posiciona como uno de los países con mayor ingreso per cápita en América Latina, alcanzando U\$S 20.795 en 2022, lo cual clasifica al país como de renta alta según los estándares del BM. Esta posición tiene implicaciones directas en la capacidad del país para acceder a cooperación internacional y a fondos para el desarrollo, pero también plantea desafíos en la efectividad de políticas redistributivas en empleo y educación, particularmente en contextos de descentralización educativa y el impacto prolongado de la pandemia de COVID-19. Asimismo, las brechas de género y étnico-raciales en Uruguay afectan las tasas de

19 En el caso de la Intendencia de Montevideo (IM) se establecen cuotas duplicadas para población con discapacidad (Ley 18.651, Uruguay, 2010) con la adscripción del 8 % de los llamados públicos como del cumplimiento de la Ley 19.684 Integral Trans (Uruguay, 2018) con un 2 %. Para el caso de la población afrodescendiente solo se establece el porcentaje de la población afrodescendiente en Montevideo, que es del 12 %, sin validar la duplicación a partir del mismo esquema de política definido en los casos anteriores.

20 Dice en su artículo 510: «Créase en el Inciso 15 “Ministerio de Desarrollo Social” la “División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes”. Reasígnase de la partida dispuesta por el artículo 233 de la Ley 19.535, de 25 de setiembre de 2017, y el artículo 317 de la Ley 19.670, de 15 de octubre de 2018, la suma de \$ 10.000.000 (diez millones de pesos uruguayos) anuales, para solventar las acciones afirmativas, a fin de contribuir a promover las políticas tendientes a mejorar la calidad de vida de las personas afrodescendientes. La Contaduría General de la Nación habilitará los créditos presupuestales que correspondan a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo» (Uruguay, 2020).

crecimiento económico sostenido y limitan el acceso igualitario a los beneficios de las políticas públicas. La ineficacia de estas políticas en ciertos sectores, combinada con la falta de recursos y acciones públicas dirigidas a reducir estas brechas, debilita la capacidad de respuesta de los movimientos sociales que buscan promover la inclusión y las acciones afirmativas.

A pesar de los avances logrados durante los períodos de Gobierno entre 2005 y 2020, se ha observado una reducción en la intervención estatal y en la coordinación de acciones contra el racismo y las brechas étnico-raciales en Uruguay. Este repliegue ha afectado la provisión de prestaciones básicas de políticas públicas y ha limitado la capacidad del Estado para responder a las demandas de inclusión y equidad racial. La falta de identificación (políticas concretas) y desarrollo de respuestas que fortalezcan la presencia del Estado uruguayo en la implementación de políticas públicas colaborativas, alineadas con los objetivos de la ONU y la sociedad civil afrouruguaya, son una constante y de peligro ante los desafíos vividos entre 2020 y 2022 con deterioros claros en las capacidades de los individuos y hogares en responder a la crisis por la pandemia de COVID-19 y los años siguientes.

## **Universalismo básico e inclusión de población afrodescendiente en Uruguay**

*La población afro/negra es de alrededor de una de cada diez personas en Uruguay, pero son dos veces más pobres por su color de piel (ascendencia) que la población no afro. Esto es un genérico en las Américas, pero que en Uruguay tienen un peso importante en relación con los puntos problemáticos de desarrollo, los cuales hacen que los nudos más complejos (pobreza en infancia, pobreza en hogares, niveles de prisionalización, informalidad, etc.) no signifiquen problemas complejos en un análisis más prospectivo de la sociedad uruguaya.*

*El censo de 2023 establece que alrededor del 2 o 3 % de la población uruguaya proviene de otros países, entre los que la población venezolana, cubana, colombiana y dominicana son las de mayores proporciones poblacionales. Según el censo, es posible entender que Uruguay comienza un proceso de ennegrecimiento masivo que no solo puede incidir en el porcentaje de población con ascendencia afro/negra, sino que también desafía al país en el combate a problemas históricos de inclusión.*

*Uno de los aspectos determinantes para la inclusión son las políticas públicas y la diversificación del trabajo de la sociedad civil en su conjunto, ya que el acceso a las oportunidades igualitarias y en condiciones equitativas será un escollo puntual al evadir la correlación del universalismo con la sensibilidad a las diferencias (en el diseño, en la implementación y el monitoreo). No obstante, es importante entender que el modelo del UB (la articulación de un paquete de prestaciones de política) puede ser uno de los modelos conceptuales para la construcción de políticas que sean colchón para las poblaciones con ascendencia africana o negra; dado que los paquetes de políticas articulados con altos niveles de calidad, promueven —posiblemente— niveles de movilidad vertical a mediano plazo como proporcionan un modelo conceptual claro para la construcción de políticas de inclusión. El UB se para sobre las prestaciones básicas iniciales [sobre las que] se irá(n) construyendo una proyección social de mayor alcance a medida que se vaya fortaleciendo la atención y el respaldo social a servicios sociales de calidad. Para que esto se dé, se requiere fortalecer el manejo eficiente y transparente de los recursos públicos y el uso de mecanismos que permitan ir resolviendo virtuosamente las tensiones entre demandas sociales y restricciones fiscales (Molina, 2006). Las políticas públicas para población afrodescendiente deben establecerse sobre un paradigma social, estructural y emergente, que permita ir articulando las dimensiones de desarrollo país sobre las prioridades de cambio necesarias, como son la igualdad de condiciones, las mejoras de la movilidad social y la ruptura progresiva de los modelos de fracaso y exclusión.*

## La equidad racial como estrategia para la reducción de brechas sociales<sup>21</sup>

Basados en el marco analítico utilizado en el análisis de brechas que establecen los documentos de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2050 de la OPP (2019) y los estudios del UNFPA (2021, 2022 y 2023), se fue construyendo un marco de análisis sobre la comprensión de las brechas de desigualdad que tiene como principio el modelo de UB (BID, 2006), sobre la base de prestaciones de políticas públicas necesarias para la población de un país y los efectos redistributivos de esta cuando se aplican en bloque y mejoran la reducción de algunas desigualdades existentes (brechas de acceso o de disfrute) entre la población afro (universal) y la no afro (focalizada). Cuando se habla de población afrodescendiente, se entiende que la práctica estructural del racismo en las sociedades de América Latina disminuye o debilita el impacto de las políticas públicas necesarias para el sostenimiento de una vida adecuada y equilibrada en un país en las personas que poseen una ascendencia (racial o comunitaria) o autoidentificación (cultural o fenotípica), en este caso, Uruguay.

Desde 2017, Uruguay ha reconocido formalmente la existencia de racismo estructural en su sociedad al ratificar la Convención Interamericana contra el Racismo (Ley 19.517). Este marco legal se articula con normativas nacionales como la Ley 17.817 (Uruguay, 2010), que declara la lucha contra el racismo, la discriminación racial y cualquier forma de discriminación como una prioridad de interés nacional, y obliga al Estado a implementar acciones dirigidas a eliminar estas problemáticas dentro de la sociedad uruguaya. El racismo y la discriminación racial y de género generan desigualdades en el acceso a los derechos y oportunidades universales, estableciendo barreras que afectan la equidad en áreas prioritarias definidas por cada administración gubernamental. Por ejemplo, el Presupuesto Nacional de 2020-2024 (Uruguay, 2020), específicamente en su Tomo II de *Planificación y Evaluación*, establece la distribución de recursos y las prioridades para la ejecución de políticas públicas durante ese período. Sin embargo, en esta normativa no se incorpora de manera explícita la dimensión racial como un componente directo en el alcance de los objetivos estratégicos, lo cual limita su impacto en la reducción de las brechas raciales.

La omisión de la población afrodescendiente en las líneas estratégicas de política pública responde a múltiples causas, pero su impacto es evidente en áreas como el desarrollo social y económico, la igualdad de género y la educación. Por ejemplo, la falta de integración de la dimensión racial en estas políticas contribuye a la persistencia de problemas como la alta deserción escolar en estudiantes afrodescendientes en el ciclo básico y a elevados índices de violencia de género y de explotación laboral que afectan de manera desproporcionada a mujeres afrodescendientes. Las dimensiones del racismo y la discriminación racial están claramente definidas en la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, adoptada por la Organización de los Estados Americanos y ratificada por Uruguay. Según el artículo 1 de esta convención,

- 1. Discriminación racial:** *Se refiere a cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia en cualquier ámbito público o privado que tenga el objetivo o efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales. Esta discriminación puede estar basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico.*
- 2. Discriminación racial indirecta:** *Ocurre cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutra genera una desventaja particular para personas pertenecientes a un grupo específico basado en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, a menos que dicha disposición, criterio o práctica tenga una justificación razonable y legítima según el derecho internacional de los derechos humanos.*

<sup>21</sup> Este modelo entiende que la focalización en el núcleo de hogares afrodescendientes tiene un impacto universal al acceder a sectores no afro (no negros) en los contextos socioeconómicos bajos y medios (por ingresos) como en los territorios con mayores brechas de necesidades básicas insatisfechas (cinturones de las ciudades o núcleos de pobreza dispersa). Estos hogares componen uno de los subgrupos con niveles de natalidad positiva (media o alta) con características propias (intergeneracionalidad en el hogar, natalidad temprana, matrilinealidad en el hogar, otros) de familia extendida como las problemáticas de inseguridad laboral, económica y educativa.

3. *Discriminación múltiple o agravada: Se refiere a cualquier distinción basada en dos o más motivos mencionados anteriormente, que tenga por objetivo o efecto anular o limitar, en condiciones de igualdad, el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos humanos y libertades fundamentales.*
4. *Racismo: Consiste en teorías, doctrinas, ideologías o conjuntos de ideas que establecen un vínculo causal entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales o de personalidad, incluyendo el falso concepto de la superioridad racial. El racismo es científicamente infundado, moralmente condenable y socialmente injusto, y perturba gravemente la paz y seguridad internacionales.*
5. *Medidas especiales o acciones afirmativas: No constituyen discriminación racial cuando son adoptadas para garantizar, en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de derechos humanos y libertades fundamentales de grupos que así lo requieran. Estas medidas deben evitar perpetuar derechos separados para grupos distintos y no deben extenderse más allá del cumplimiento de sus objetivos (Uruguay, 2017).*

El reconocimiento formal de estas definiciones es crucial para avanzar hacia la equidad racial como un camino estratégico para la reducción de brechas. La implementación efectiva de políticas públicas que integren la dimensión racial y promuevan acciones afirmativas es esencial para superar las barreras históricas que enfrentan las personas afrodescendientes en Uruguay, mejorando su visibilidad estadística y promoviendo su inclusión plena en la sociedad a través de acciones que combinen la reparación (reducción de brechas de acceso universal) y las acciones afirmativas (medidas especiales de atención). Este enfoque permitirá una distribución más equitativa de recursos y una planificación estratégica más inclusiva que aborde las desigualdades raciales, para avanzar hacia una sociedad más justa y equitativa.

Así, una política pública debe articular dos aspectos particulares con base en el objetivo de incluir, y, en segundo término, en los beneficios de la acción de incluir. De esta forma, la política pública —o acción pública— unifica —con el resultado o el beneficio directo (crecimiento)— la acción gubernamental con resultados fiscales y productivos. La reversión de los efectos de la discriminación directa e indirecta adquieren sentido al eliminar o reducir los efectos de discriminación directa o indirecta o la propia diferencia de trato (negativa) que pueden explicar algunos de los déficits de desarrollo humano de zonas o territorios de Uruguay.

## **Universalismo, medidas de acción afirmativa e inclusión social: la reducción de las brechas como centro de la política pública**

En 2002, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) de Uruguay implementó una de las primeras medidas afirmativas para la población afrodescendiente en el ámbito público, al establecer cupos específicos para el ingreso a los Centros Educativos de Capacitación, Artes y Producción (CECAP). Esta medida se enmarcó en el cumplimiento de las recomendaciones de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial y otras Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban, Sudáfrica, en 2001.<sup>22</sup> Este fue un paso inicial en la implementación de acciones dirigidas a mejorar las condiciones de la población afrodescendiente en Uruguay, un proceso que comenzó a institucionalizarse a partir de 2004 con la creación de la Unidad Temática para Afrodescendientes en la Intendencia de Montevideo (IM), conocida en la actualidad como Mecanismos de Equidad Racial (MER) y bajo la rectoría del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (Uruguay, 2020).

Aunque la creación de los MER no está formalmente integrada en una estrategia completa de Gobierno, estos mecanismos son el resultado de las demandas del Movimiento Social Afrodescendiente y de las Organizaciones Sociales Afrouruguayas. Estas demandas se integraron en la Estrategia Nacional de Políticas

22 En: <https://www.un.org/es/conferences/racism/durban2001>

Públicas para la Población Afrodescendiente 2030, desarrollada por la OPP (BID, s. f.), y en el Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia del MIDES (Consejo Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia [CNERA], 2018). Ambos instrumentos han sido revisados recientemente por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), que ha emitido recomendaciones al Estado uruguayo para mejorar la armonización e implementación de dichas políticas (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2023).

La implementación de estas estrategias enfrenta desafíos contemporáneos de gran magnitud, como la integración de una perspectiva de largo plazo que aborde el cambio demográfico, la inclusión social y cultural, la igualdad económica y de oportunidades, las transformaciones en las relaciones de género, las desigualdades territoriales, y la sostenibilidad ambiental frente al cambio climático. A pesar de los avances, persisten brechas significativas en la equidad racial, exacerbadas por la dispersión de acciones a corto plazo y una estructura presupuestaria débil, lo que limita la eficacia y la continuidad de las políticas públicas dirigidas a la población afrodescendiente (imagen 6).

**Imagen 6: Estado actual de las políticas públicas para población afrodescendiente**



Fuente: OPP (2019).

Las investigaciones sobre mejoras en la visibilidad estadística de la variable étnico-racial en los sistemas de información, junto con la implementación de acciones afirmativas (como las de la Ley 19.122), destacan que los mecanismos utilizados han sido cruciales para comprender los problemas de implementación de políticas universales y focalizadas. Sin embargo, un análisis detallado revela contradicciones en el proceso, incluyendo la alta incidencia de la sociedad civil en la construcción y la definición de acciones gubernamentales, un elevado nivel de tercerización de las acciones estatales y un bajo nivel de monitoreo de estas que permita perfeccionar el impacto y mejorar la capacidad interna de una acción colaborativa entre el Gobierno central y los gobiernos descentralizados.

Para el CNERA (2018), la formulación de políticas para la población afrodescendiente debe estar orientada a reducir las brechas entre afrodescendientes y no afrodescendientes, promoviendo medidas redistributivas y progresivas que aseguren efectos concretos y sostenibles en las poblaciones objetivo. Es fundamental abordar las desigualdades de larga data, que tienen raíces históricas y efectos intergeneracionales, como lo demuestra el reciente marco de análisis del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) sobre desigualdades heredadas. Este enfoque enfatiza la necesidad de cooperación internacional y financiamiento adecuado para impulsar agendas de inclusión y diversidad, abordando las desventajas que se transmiten de generación en generación, como las relacionadas con características físicas y culturales.

En Uruguay, las políticas públicas para población afrodescendiente están conceptuadas desde el culturalismo identitario en el cual los aspectos de la cultura y la identidad son los cuadros duros para la elaboración de las acciones del Estado uruguayo desde 2004. Según Alosio y Rivero (2022) y Prado Mosquera (2015) la relación entre las políticas de identidad y las redistributivas está altamente desbalanceada, con un sistemático empuje de procesos estáticos en la intervención pública desde el Gobierno (cuadro 2) en el ciclo de barreras para la igualdad étnico-racial, lo que limita directamente los resultados a indicadores no poblacionales (por ejemplo, cantidad de personas atendidas, el presupuesto destinado, entre otros), lo que deriva en una lucha por acciones a corto plazo, con acciones que tienen un bajo efecto en los niveles de bienestar de la población afrodescendiente.

**Cuadro 2: Modelos de políticas identitarias**

AÑO	Política (ley, decreto, acción)	Descripción
2008	18.059: Ley Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial	Establece la celebración del día nacional del candombe y la cultura afrouruguaya. No establece medidas públicas y no cuenta con fondos para políticas.
2010	Resolución 414/010: Patrimonio Cultural. Arte del Payador, Candombe, Murga- canción, Tango, Milonga Oriental	Establece la patrimonialización de las prácticas culturales (inmateriales) establecidas en la resolución.
2012	Decreto: Comisión Interministerial de Apoyo al Tango y al Candombe	Desarrolla acciones vinculadas a la promoción y protección del candombe y del tango, estableciendo un fondo de incentivo de acciones.
2015	Decreto ministerial: Mes de la Afrodescendencia	Establece la celebración y reconocimiento de los aportes de la población afrodescendiente en Uruguay.
2022	20.053: Ley de Declaración de Interés General al Candombe	Establece el reconocimiento y valoración del Candombe y la importancia de su incorporación en centros educativos.

Fuente: elaboración propia a partir de información pública.

Las causas subyacentes a la exclusión social suelen tener orígenes históricos y están asociadas a normas sociales y saberes comunes. Analizar estos aspectos ayuda a comprender por qué a algunos grupos específicos les va peor que a otros, con base en los sesgos negativos que pueden penetrar los espacios institucionales y afectar la prestación de servicios. Más aun, pueden incidir en la manera en cómo los grupos excluidos reconocen oportunidades y actúan —o no— sobre ellas, configurando su propia exclusión en materia política, económica o social. Con el tiempo, la exclusión es incluso capaz de disminuir la capacidad de aspirar a un futuro mejor. Para poder avanzar tanto en las acciones de política pública como sobre la producción de información sobre ascendencia o pertenencia étnico-racial es necesaria una definición seria y pertinente que explique el concepto consensuado de racismo y la existencia de racismo o discriminación racial en lo estructural. Por esto, es fundamental la construcción de marcos conceptuales que incluyan aspectos del combate a los sesgos o prejuicios raciales en la implementación de las políticas universales y en la producción y el análisis de la información desagregada, ya que —como expresamos antes— la relación entre el concepto sobre lo étnico-racial, lo fenotípico y lo racial (preconcepto de racismo) tienen vínculo con aspectos de la autodeterminación estadística.

La clasificación de las minorías raciales en los sistemas de información es constitutiva de la propia formación de los estados, motivados en un principio por aspectos económicos comerciales (cantidad de *piezas de ébano*) que por aspectos poblacionales (cantidad de personas, nacionalidad, condiciones de ciudadanía, por ejemplo: esclavos, libertos, etc.) incluidos en los primeros censos nacionales de población. Luego del siglo XIX la *raza* desaparece como variable hasta finales del siglo XX (cuadro 3) y comienzos del siglo XXI, cuando se aprecian transformaciones relevantes impulsadas por la organizaciones sociales y por cambios en las líneas de programas de los gobiernos.

**Cuadro 3: Población racializada según censos de Montevideo de los siglos XVIII y XIX**

Censos de Montevideo					
Población total	Año 1778				
9.298	6.695 españoles	1.386 negros esclavos	562 negros libres	538 pardos libres	117 indios
Porcentaje	26,7 % de los habitantes de la capital eran negros o mulatos y solo el 1 %, indígenas.				
Población total	Año 1810				
11.430	36 % fueron registrados como negros libres o esclavos		porcentaje máximo de afrodescendientes alcanzado y que baja drásticamente por causa de la masiva inmigración de europeos hacia mediados		
Población total	Año 1842				
200.000	9.000 (4,5 %) fueron considerados negros		último censo que incluye raza o color, ninguno, indígena		
Población total	Año 1860				
Solo menciona, entre los extranjeros, a los nacidos en el continente (Martínez Moreno, 1941; Carvalho Neto, 1965; Campagna, 1990): africano; constituían el 2,5 %					

Fuente: elaboración propia a partir de Sans (2009), donde se citan los autores que figuran en el cuadro.

Los trabajos de Loveman (2014) plantean algunos cuestionamientos particulares sobre la medición de los censos, a los que define como tres problemas empíricos que tienen sus momentos históricos en la historia del continente:

1. *cuando los países latinoamericanos se independizaron, mantuvieron las categorías raciales y de casta que predominaron durante la conquista;*
2. *en el siglo XX, la mayoría de los países abandonaron las categorías raciales, rompiendo con los esquemas socialmente establecidos, y*
3. *por último, en el siglo XXI se volvió a establecer la pregunta por las categorías étnico-raciales.*

La variabilidad de los conceptos sobre raza-etnia y los marcos de derechos en los que se encuadran los censos o las encuestas continuas tienen un posible impacto directo al variar sobre la pertenencia o el reconocimiento (elementos diferentes) en el imaginario social y, por ende, en la imagen de quien responde (afro/no afro). Aunque no tenemos estudios sobre estos aspectos en Uruguay, es notoria la desaparición de lo racial entre 1930 y 1940, período durante el que se dieron las mayores conformaciones políticas comunitarias de la población afrouruguaya. Lo comunitario se puede definir como un aspecto de la mirada —enfoque— culturalista donde los aspectos de la cultura pasan a referenciar o determinar las acciones de políticas o acciones públicas cuando se trata de población afrodescendiente, estableciendo esto como un determinante cuando se analiza la problemática demográfica de lo afro o de la comunidad afrodescendiente en nuestro país.

La desagregación de información estadística o administrativa por ascendencia étnico-racial es relativamente cercana en el tiempo, aunque registra en algunas áreas trazos de desagregación por términos de raza anteriores a 1985 (Ministerio del Interior y Ministerio de Salud Pública). Hoy, resultado de los procesos de incidencia social (local y regional) se concretó un proceso estable de incorporación de estas preguntas por parte del INE, y, luego de 2014, con la aplicación de la Ley 19.122, se comenzó a incluir y a desagregar en algunos registros administrativos ministeriales y de algunos entes.

A pesar de la inclusión de la variable en varias encuestas nacionales, muchas de ellas no generan datos (por ejemplo, la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud [ENDIS]) o los que generan son insuficientes (cuadro 4) para poder perfilar en detalle la situación de la población afro debido al peso de

las muestras utilizadas para las encuestas, lo cual implica que en algunas áreas no siempre se puedan plantear conclusiones generalizables, especialmente cuando se quieren observar diferencias territoriales o residenciales.

**Cuadro 4: Registros administrativos en salud en Uruguay**

<b>Certificado de defunción</b>			
AÑO	Mecanismo	Etnia del fallecido	Relevamiento anual
2013 en adelante	Se releva etnia con categorías de respuesta precodificadas	Afro o negra Blanca Asiática Indígena Otra (no hay posibilidades de registrar cuál es) No indicado	2021 No indicado: 13,8 % Otra: 1,1 %
<b>Certificado de Nacido Vivo</b>			
2008 en adelante	Se indaga por ascendencia materna y paterna con categorías pre codificadas de selección múltiple (Contenido: determinado por el MSP en acuerdo con el INE (Ordenanza 933/2007)	Ascendencia materna/paterna Afro o negra Europea o blanca Asiática o amarilla Americana o Indígena Otra No indicado (En el formato electrónico, a diferencia del formato papel, se admite marcar más de una categoría. Esto permite que aparezca por ej. afro europea, afroasiática, afroamericana.)	Falta de dato muy alta y mayor en la ascendencia paterna: 21 % para la materna y 47 % para la paterna
<b>Sistema Informativo Perinatal</b>			
2005	Se releva la etnia de la madre del recién nacido:	Blanca Indígena Mestiza Negra Otra Sin dato	El porcentaje de sin dato para 2021 es de 1,7 %
<p>Además del porcentaje de sin dato, la calidad de la información es dudosa:</p> <p>Falta de definición conceptual y operacional para el llenado del certificado por lo que no es posible determinar con seguridad, cómo se realiza Se pregunta o se registra según observación y criterio del que llena el certificado.</p> <p>Se pregunta a la persona o a un familiar.</p> <p>Puede ser completado por admissionistas, empresas fúnebres, médicos, parteras (en el caso de nacimientos)</p> <p>No es un dato obligatorio. Aunque lo fuera queda la opción de sin datos o de ora que no aporta información.</p> <p>Estrategias para mejorar la calidad como sería el cruce de diferentes fuentes (por ejemplo, CNV con SIP) requiere adecuar las categorías de ambas fuentes de información, ya que son distintas.</p> <p>Influencia del momento en que se registra el dato. Dificultad de obtener el dato sobre todo en el caso de las defunciones.</p>			

Fuente: elaboración propia.

Esto se ve reflejado en varios estudios recientes que van en el mismo sentido (Alosio y Rivero, 2022; Gainza, 2023) en relación con los registros administrativos y con el papel de las políticas (acciones) dirigidas a población afro o negra, tanto en los problemas de diseño y de implementación de las políticas públicas o programas. Para los investigadores, las acciones desarrolladas no han generado registros constantes si hablamos más allá de la Ley 19.122 (Uruguay, 2013a),<sup>23</sup> lo cual no permite construir mecanismos de seguimiento y monitoreo pertinentes para las acciones que se llevan adelante.

Por otro lado, la mejora de los datos estadísticos (mejoras o ampliación de las preguntas sobre ascendencia o pertenencia) no ha significado cambios sustantivos en los registros administrativos universales (desagregación), y solo existen datos por vía de la implementación de la Ley 19.122 desde 2014. Por esto, la transversalidad no ha sido textual, sino que nominativa (se nombra) en tanto no promueve atenciones diferenciales y no tiene análisis longitudinales sobre sus efectos en la población objetivo.

### **Políticas sin efecto, efectos sin políticas: reducción de brechas y las desigualdades heredadas**

Como analizamos en el correr de este trabajo, la implementación de políticas públicas o acciones públicas (institucionales o ministeriales) ha estado basada en aspectos culturales e identitarios, que derivan de obligaciones políticas establecidas por la nueva agenda de derechos (2010-2020) en la que los avances normativos (transversales) generaron acuerdos que buscan disponer de una agenda pública sensible y particular para los movimientos sociales (Mes de las Mujeres, Mes de la Afrodescendencia, Mes de la Diversidad, etc.) que llevan a la construcción planificada —o no— de eventos conmemorativos o a la elaboración de documentos de carácter académico sobre las temáticas.

El avance acumulativo que promovió una institucionalidad transversal a través de consejos nacionales y de planes nacionales generó cambios institucionales y en la cultura de la sociedad uruguaya. Así, el CNERA y el Plan Nacional para la Equidad Étnico Racial y Afrodescendencia (PNERA) se construyeron desde un modelo identitario de corto plazo y de articulación pesada (consejo deliberativo). Esta ingeniería no cuenta con capacidad operativa, sino que tiene un mecanismo programático presupuestal que merma su capacidad de acción y deteriora la participación social, la cual aún, no ha desarrollado ni impulsado acciones coordinadas que puedan ser consideradas políticas públicas. Se puede plantear entonces que los efectos positivos generados en la mejora de las condiciones de vida de la población afrodescendiente provienen de externalidades de acciones universales como algunas medidas de combate a la pobreza (por ejemplo, transferencias no contributivas o asignaciones familiares) o las derivadas de la mejora del empleo privado y el fortalecimiento de la matriz de protección social (seguridad social), pero al construirse como acciones híbridas hacia las personas afrodescendientes están han mantenido las diferencias y en algunos casos, han aumentado las brechas entre afros y no afro.

No podemos proponer una política pública específica como modelo, aunque sí hemos querido establecer necesidades para la implementación desde este trabajo:

- 1. Evidenciar cuáles deben ser las prioridades estratégicas (poblacionales y territoriales) que deben ser atendidas (en las políticas universales y la construcción de modelos focalizados) y permitan la reducción de las brechas de desigualdad. Los modelos de políticas financiadas por deuda pública, pueden ser un ejemplo posible para el financiamiento de políticas.**
- 2. Elaborar estrategias colaborativas a nivel público, como por ejemplo las orientadas a la reducción de la pobreza infantil o de hogares monoparentales de mujeres afro.**

<sup>23</sup> La Ley de Fijación de Disposiciones con el Fin de Favorecer la Participación en las Áreas Educativa y Laboral, de los Afrodescendientes establece la cuotificación en llamados públicos y becas (establecidas) en el sistema público.

3. **Construir de mecanismos de proceso y evaluación para las políticas o acciones a desarrollar (consolidación de los registros administrativos adecuados).**
4. **Articular en multinivel, por ejemplo, en planes de desarrollo departamental o local.**
5. **Incentivar la participación (social y académica) en el proceso de construcción, monitoreo y evaluación de las políticas y acciones públicas.**
6. **Plantear una estrategia de divulgación y apropiación de los avances de políticas (construcción de modelos de éxito, campañas de derecho público, otros).**

Es vital la construcción de escenarios prospectivos, planificados y con el involucramiento en los planes de Gobierno y de los procesos de rendición de cuentas, caminos esenciales para construir un escenario serio y práctico para la implementación de políticas públicas para esta población, con la construcción de una segunda generación de políticas proactivas en la materia.

Ya en el modelo propuesto por CAF sobre desigualdades heredadas, se abordan los desafíos de la movilidad social en ciertos sectores de la población y las complejidades que estas situaciones imponen en la capacidad de desarrollo de los países con altos niveles de desigualdad. Este modelo destaca los impactos de

*lograr mayores niveles de movilidad social [en tanto] un requisito fundamental para un desarrollo inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe. La falta de oportunidades para grandes grupos de la población, como aquellos que residen en zonas marginadas de las ciudades y en regiones carentes de infraestructuras y servicios fundamentales, sigue siendo un obstáculo para que el progreso y el ascenso social sean posibles para todos y todas (CAF, 2022, p. 19).*

Para CAF (2022), una línea causal entre los procesos coloniales y las condiciones actuales de desigualdad selectiva establecen donde

*el problema de la desigualdad no es nuevo y puede remontarse a la época colonial, cuando las actividades económicas extractivas basadas en la concentración de la propiedad de la tierra y la explotación de recursos naturales con trabajo indígena y esclavo dieron lugar a sociedades altamente desiguales (p. 23).*

A pesar de los avances en varios indicadores de desarrollo económico y social en las últimas décadas, los niveles de desigualdad en la región han cambiado poco y de manera no sostenible y siguen siendo aún un rasgo característico de las sociedades latinoamericanas contemporáneas. Estas desigualdades impactan negativamente en el crecimiento económico inclusivo, en la estabilidad política y en los niveles de criminalidad en la región.

En este trabajo intentamos problematizar los enfoques más culturalistas hasta hoy, estableciendo prioridades donde las brechas existentes que mantienen a la población uruguaya —en este caso— por su ascendencia étnico-racial dinamitan no solo las condiciones de progreso sino también incapacitan al país para enfrentar desafíos como la reducción de la población, la infantilización de la pobreza (selectiva), los índices de informalidad, etc., generando aislamiento de estas poblaciones a los recursos públicos diseñados para resolver estos problemas (imagen 7).

Uruguay se debe a sí mismo una construcción más inteligente y preocupada de sus acciones de Gobierno que le permitan revertir algunas de las debilidades principales en su crecimiento, un crecimiento que no es viable sin sus ciudadanos y ciudadanas, sobre todo en uno de los países que más viene transitando en América del Sur la baja de la natalidad y mejorando la reducción del embarazo adolescente con un aumento de la expectativa de vida y los vaivenes del mercado internacional de materias primas. En este contexto,

## Plan de trabajo (1) sobre visibilidad estadística

*Como hemos analizado en todo el texto, la capacidad de los registros administrativos está muy determinada por la existencia o no de políticas públicas en los diferentes ámbitos de gobierno y el desarrollo de trabajos sociales por parte de las organizaciones como de la intervención de la academia. La existencia de un cuerpo de políticas establece un cuerpo de indicadores de proceso y de impacto, que solo pueden ser medidos cuando se implementa. Hoy es inevitable tener mediciones de corte cuantitativo en un objetivo cualitativo: cantidad de capacitaciones, intervenciones y número de personas (por ejemplo, sensibilización y concientización sobre la dimensión). Otro punto está determinado por la cantidad de personas que ingresan al mercado laboral (público) por llamados públicos, medida cuantitativa en un objetivo cuantitativo, pero que obvia el tipo de trabajo y la calidad de la contratación (por ejemplo, términos del contrato, calidad y nivel de jerarquía de este).*

*La definición de un paquete de prestaciones (políticas o programas) necesarios para la reducción o la mejora de las condiciones de vida de la población objetivo puede ser uno de los modelos básicos de influencia de los indicadores y, por ende, de la variable étnico-racial en estas políticas. Un ejemplo de esto puede ser la mejora de las prestaciones de seguridad alimentaria y de salud en hogares monoparentales de mujeres afro/negras: esta articulación de organismos públicos (por ejemplo, MIDES, MSP, OPP) y de programas (transferencias, cuidados, infancia y adolescencia, alimentación, mujeres, etc.) y el trabajo territorial (programas de desarrollo territorial, intendencias, municipios).*

*Podemos concluir que las políticas o programas se deben centrar en la reducción de las brechas de desigualdad, o al menos buscar la igualación de las líneas de base. Además, es fundamental fortalecer los mecanismos de monitoreo mediante la registros administrativos claros que incluyan la dimensión de ascendencia étnico-racial. Esto con el objetivo de crear un proceso contribuya a la mejora de los registros generales, como los de salud, trabajo y educación, por ejemplo. Estableciendo una cultura institucional (más) adecuada, tanto en los ámbitos públicos como en los sociales, es esencial para una buena gestión más compleja pero simple en su aplicación (implementación de políticas de acción afirmativa) revirtiendo los problemas de aplicación que las acciones han tenido hasta hoy.*

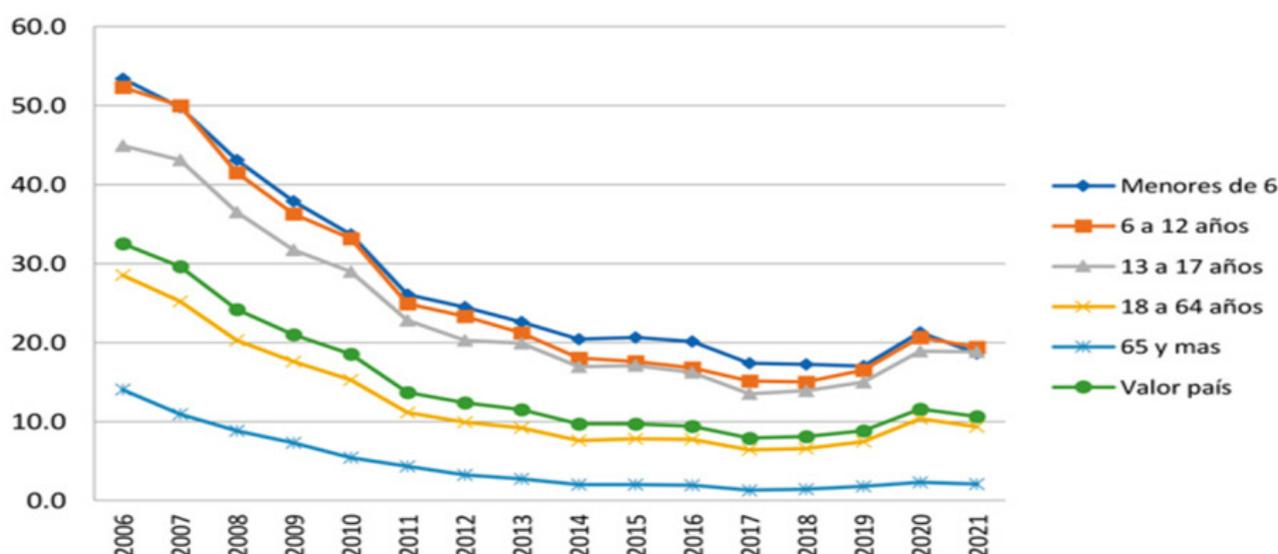
las brechas en el acceso a las oportunidades —generadas por diferentes acciones del Estado (acción u omisión) (Alosio, Rivero y Filgueira, 2021)— reflejan un desorden en la distribución de oportunidades, influido por factores como el racismo, la discriminación racial y las desigualdades de género y territoriales, que alejan los ciclos positivos (mayores ingresos estatales) e incrementan los impactos negativos en los ciclos negativos (recesión o crisis). Estas brechas reducen las condiciones y las expectativas de vida de estos sectores, deteriorando el tejido y el capital social, lo que repercute en el mercado laboral (formal e informal) y en las condiciones educativas para el empleo. Es así que el informe del BM sobre inclusión social en Uruguay (2020) subraya que

*muchas de estas brechas se deben o son exacerbadas por servicios de mala calidad y poco sensibles a sus necesidades especiales, más que a la falta de acceso. Esto produce resultados diferenciados; es decir, tasas más elevadas de deserción escolar, menores logros educativos, peores condiciones de salud, entre otros. Los grupos excluidos también se enfrentan a barreras invisibles en el mercado laboral, que resultan en segregación laboral, ingresos más bajos y menos oportunidades (BM, 2020, p. 2).*

Por tanto, las condiciones de desigualdad, particularmente en la población afrodescendiente, deben transformarse en objetivo central de la acción pública y social, *para no dejar a nadie atrás*.

Desde el UNFPA se ha avanzado en este punto a través del análisis constante desde estudios continuos (por ejemplo, en 2021, 2022, 2023) sobre las (in)capacidades económicas y demográficas que el racismo, la discriminación racial y la segregación generan cuando estas determinan los problemas para la inclusión de sectores de la población numéricamente importantes en algunos territorios (Por ejemplo, los departamentos de frontera con Brasil). Establecer un enfoque territorial o subnacional para los análisis de desarrollo, como lo plantean los estudios de UNFPA o del BM (2020) nos permite determinar que los efectos de la exclusión-inclusión en las condiciones socioeconómicas de territorios específicos como Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Salto pueden disminuir de los indicadores negativos del desarrollo humano y de las capacidades socioproductivas en estos departamentos. Según Alosio, Rivero y Filgueira (2022),

**Imagen 7: Evolución de la incidencia de la pobreza por tramos de edad, Uruguay, 2006-2011**



Fuente: UTMIDES (2022).

«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, afectando desfavorablemente sus condiciones y vulnerabilidades de partida» y podemos entender que el impacto en las económicas locales puede haberse visto afectado, como también las condiciones de redistribución, como uno de los factores inevitables del crecimiento económico.

El BM (2020) resalta por su parte que

*los focos de exclusión que aún persisten constituyen un desafío urgente para las políticas públicas uruguayas. El crecimiento económico y los cambios en las políticas de las últimas décadas no han sido suficientes para atender las necesidades y aspiraciones de todos los grupos. Este informe busca reflexionar sobre las razones de estas brechas, las dinámicas sociales que perpetúan la exclusión de ciertos grupos y las posibles acciones para cerrarlas.*

La persistencia del racismo y la discriminación racial precede y refuerza las condiciones de exclusión de la población afrodescendiente, lo que resulta en costos económicos y humanos significativos no solo para las personas directamente afectadas, sino también para la sociedad en su conjunto, dado su impacto en los ingresos fiscales, las políticas redistributivas y los niveles de pobreza y vulnerabilidad multidimensional.

## Plan de trabajo 1: la visibilidad estadística y su relación con las políticas para la inclusión

En agosto, el CERD de la ONU emitió observaciones sobre las condiciones de desigualdad racial en Uruguay. Una de sus recomendaciones destacó que, aunque se han hecho esfuerzos para incluir la variable étnico-racial en la recopilación de datos oficiales (particularmente en los registros del INE, del censo nacional y de las ECH), esta práctica no se lleva a cabo de manera sistemática en todas las instituciones ni se incluye en todos los registros administrativos oficiales.<sup>24</sup> Este déficit en la visibilidad estadística representa uno de

<sup>24</sup> CERD-ONU: «Observaciones finales sobre los informes periódicos 24º a 26º combinados del Uruguay. Art. 8. Recordando las directrices sobre la presentación de los informes de los Estados partes en virtud de la Convención y reiterando su anterior recomendación<sup>4</sup>, el Comité recomienda al Estado parte que: a) Redoble sus esfuerzos en la recopilación rigurosa de estadísticas completas de la composición demográfica de la población, sobre el principio de autoidentificación, e indicadores socioeconómicos desagregados por raza, color, ascendencia y origen nacional o étnico, con particular enfoque en la población afrodescendiente e indígena, asegurando que todas las instituciones estatales, a nivel nacional, departamental y municipal, releven en todos sus informes administrativos oficiales información étnico racial y presenten informes públicos con dicha información de manera periódica».

los mayores obstáculos en la lucha contra el racismo, ya que dificulta la medición precisa de los problemas denunciados, el conocimiento detallado de la población afrodescendiente y la identificación territorial de las desigualdades a través de la georreferenciación.

La falta de visibilización y la no incorporación de datos relacionados con la población afrodescendiente —incluyendo su análisis, procesamiento y publicación— ha sido una cuestión central en el debate entre la comunidad afro, las organizaciones sociales, el Gobierno y la academia.

Así, Estados Unidos, por ejemplo, ha avanzado significativamente en este sentido al integrar la variable racial en los censos nacionales desde 1860, lo que le ha permitido un análisis detallado de las trayectorias de vida y las políticas públicas. Sin embargo, en Uruguay y en otros países de América Latina, los esquemas de medición estadística no han evolucionado de manera uniforme y la relación entre las características del racismo y los modelos de análisis estadísticos sobre población afro no ha sido plenamente explorada.

Según Carlos Moore (2007), el concepto de raza no es necesariamente el determinante del racismo, pero hay un vínculo directo entre ambos, ya que la comprensión histórica y sistemática de la diversidad humana fue posible gracias al criterio fenotípico aplicado a escala global durante los siglos XVIII y XIX. La negación de la raza como fenómeno biológico no invalida la realidad social y cultural del racismo, que se ha basado históricamente en el fenotipo como línea de demarcación entre grupos raciales. Moore (2007) se enfoca en la importancia de las categorías raciales con base en los determinantes específicos que le dan relevancia (el fenotipo) y los aspectos intelectuales que se mueven en ellos (conscientes e inconscientes):

*Não se trata aqui de desvalorizar a importância do surgimento da categoria raça como um condicionante relativo das possíveis interpretações contemporâneas do racismo, mas de observar que o projeto científico moderno de uma compreensão sistemática e racializada da diversidade humana, operada nos séculos XVIII e XIX, apenas foi possível em função do critério fenotípico em escala planetária. [...] Da mesma maneira, aqueles argumentos que pretensamente se enraízam numa visão científica para proclamar a inexistência do racismo em virtude da inexistência da raça como fenômeno biológico são inconsistentes. Todavia, tais argumentos operam alicerçados por uma base de mínimo conhecimento sobre o racismo como realidade histórica. Com efeito, desde seu início, na Antiguidade o racismo sempre foi uma realidade social e cultural pautada exclusivamente no fenótipo, antes de ser um fenômeno político e econômico pautado na biologia. O fenótipo é um elemento objetivo, real, que não se presta à negação ou à confusão. É ele, não os genes, que configura os fantasmas que nutrem o imaginário social; que serve de linha de demarcação entre os grupos raciais e como ponto de referência em torno do qual se órgãos raciais e como ponto de referência em torno do qual se organizam as discriminações “raciais”.*

*Negar a existência da raça, portanto, é um absurdo, ao qual somente se pode chegar por meio de uma postura a-histórica. Assim, é preciso executar uma espécie de reorientação epistemológica, a qual nos levaria a examinar a problemática do racismo muito além do horizonte estreito dos últimos quinhentos anos de hegemonia européia sobre o mundo. É precisamente isso que objetiva esta obra (pp. 21-22).*

En tanto Uruguay decidió desarrollar políticas dirigidas a la población afrodescendiente desde un conceptualización predominantemente culturalista e identitaria (según la cual la cultura y la identidad han sido los ejes de acción del Estado desde 2004), las medidas implementadas han impuesto una agenda política desde los valores integrantes de la comunidad afrodescendiente para el rescate de la integración para la sociedad. Sin embargo, la relación entre políticas de identidad y políticas redistributivas está desequilibrada y en algunos casos, se observan algunas demandas que sostienen que estas políticas favorecen la apropiación cultural y desligan a la comunidad de sus activos sociales y económicos más importantes. Con un enfoque estático en la intervención estatal, los diferentes gobiernos han implementados grandes campañas con bajos impactos en los resultados sobre las brechas (cuadro 6).

**Cuadro 6: Modelos de políticas identitarias o culturales**

AÑO	POLÍTICA (Ley/Decreto/Acción)	DESCRIPCIÓN
2008	18.059: Ley Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial	Establece la celebración del día nacional del candombe y la cultura afrouruguaya. No establece medidas públicas y no cuenta con fondos para políticas.
2010	Resolución 414/010: Patrimonio Cultural. Arte Del Payador, Candombe, Murga-Canción, Tango, Milonga Oriental	Establece la patrimonialización de las prácticas culturales (inmateriales) establecidas en la resolución.
2012	DECRETO: Comisión Interministerial de Apoyo al Tango y al Candombe	Desarrolla acciones vinculadas a la promoción y protección del candombe y del tango, estableciendo un fondo de incentivo de acciones.
2015	Decreto Ministerial: Mes de la Afrodescendencia	Establece la celebración y reconocimiento de los aportes de la población afrodescendiente en Uruguay.
2022	20.053: Ley de Declaración de Interés General al Candombe	Establece el reconocimiento y valoración del Candombe y la importancia de su incorporación en centros educativos.

Fuente: elaboración propia a partir de información pública.

El modelo uruguayo tiene limitados indicadores no poblacionales para analizar los problemas específicos de la desigualdad racial, ya que la limitación en los registros administrativos (por ejemplo, cantidad de personas atendidas o presupuesto destinado a su atención) que no permiten visibilizar los límites del impacto en los niveles de bienestar de la población afrodescendiente de una política universal o de alguna acción focalizada.

El marco histórico de la exclusión social de la población afrodescendiente está profundamente arraigado en normas sociales y prejuicios que pueden influir en las instituciones y en la forma en que los grupos excluidos perciben y actúan frente a las oportunidades, perpetuando así su propia exclusión. Esta exclusión no solo afecta la capacidad de aspirar a un futuro mejor, sino que se manifiesta también en la prestación desigual de servicios públicos, lo que se ha observado particularmente durante la pandemia de COVID-19, como ya se dijo. En este caso (crisis sanitaria), la inexistencia de datos desagregados sumada a las definiciones políticas de resumir la ficha técnica de las ECH<sup>25</sup> y la decisión de no relevar información desagregada en durante 2020 y 2021, el período de mayor incidencia de la crisis sanitaria de COVID-19, anuló la capacidad de informar los efectos negativos sobre la minoría más grande de la sociedad uruguayo.

La invisibilidad estadística (directa o indirecta) tiene su correlato tanto en la existencia de registros administrativos desagregados como en la calidad de esta información en sí misma. Para nuestro país, la mejora y la preservación de los registros administrativos desagregados son un componente crucial para construir una sociedad más inclusiva y equitativa, a través de la posibilidad de identificar el impacto de las políticas universales en las diferentes poblaciones y territorios. Los registros no solo permiten la identificación y el análisis de las disparidades y desigualdades que afectan a los diferentes grupos sociales sino que también proporcionan una base empírica sólida para la formulación de políticas públicas efectivas orientadas a la equidad. El fortalecimiento de estos registros es, por tanto, una necesidad institucional y un objetivo político clave, como lo ha demostrado el INE (2020b) a través de su Plan Estratégico 2020-2024, que promueve el uso intensivo de registros administrativos y el desarrollo de un sistema integrado de registros administrativos, pero que no determina la incorporación obligatoria de la desagregación (incorporación) de la variable étnico-racial.

No obstante, la mejora de los registros administrativos desagregados no está exenta de problemas (desafíos) significativos como la falta de estandarización en la recolección y clasificación de datos, las posibles resistencias culturales o ideológicas (objeción de conciencia) o la adjudicación de recursos financieros para la capacitación de los recursos humanos, etc. Superar estas barreras requiere una colaboración efectiva entre instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y expertos en la materia.

25 ECH 2020 en Uruguay (INE, 2020a).

Además, es imprescindible garantizar la protección de datos personales para prevenir cualquier forma de discriminación o de estigmatización, especialmente en áreas sensibles como los registros del Ministerio del Interior, que incluyen datos de cárceles y violencia de género.

Ya en 2019 la OPP (con financiamiento del BM) reveló a través de un estudio que, en Uruguay, solo la Comisión Implementadora de la Ley 19.122, bajo la órbita del MIDES, contaba con registros administrativos específicos de la población afrodescendiente. A pesar de algunos esfuerzos dispersos en otras instituciones, la mayoría de los organismos públicos no recopila datos de manera sistemática sobre esta población, y, donde se recolecta —como en el MSP—, los registros no siempre se completan de forma correcta. Es evidente entonces la necesidad urgente de establecer mecanismos de obligatoriedad de estos registros y de fortalecer la sensibilización respecto a la importancia de estos registros. La incorporación de variables étnico-raciales no ha sido una prioridad histórica para muchos espacios institucionales, lo cual ha limitado la evaluación de la efectividad de sus programas a métricas de procesos y no de resultados concretos en la mejora de las condiciones de vida de la población afrodescendiente.

En contraste, el INE ha liderado cambios significativos desde 2006, integrando variables étnico-raciales en las ECH y ajustando su metodología en colaboración con la sociedad civil y a través del análisis comparativo con censos de otros países. Este esfuerzo demuestra la viabilidad y el impacto positivo que una implementación sistemática y coordinada de registros administrativos desagregados puede tener en la formulación de políticas públicas inclusivas y efectivas. Esto nos sugiere que, para avanzar en la implementación de acciones de fortalecimiento de los derechos de las personas afrodescendientes, es imperativo mejorar la calidad y el alcance de los registros administrativos étnico-raciales, lo que no solo contribuirá a una mejor comprensión de las desigualdades, sino que permitirá una asignación más justa y eficiente de los recursos públicos.

Para mejorar la calidad de la discusión pública sobre la inclusión social y productiva de la población afrodescendiente, es recomendable establecer marcos conceptuales robustos que aborden los sesgos raciales en la producción y análisis de datos que fundamenten la implementación de mejoras continuas en la observación y en los indicadores utilizados en todas las instituciones públicas. Estas acciones permitirán visibilizar las desigualdades existentes y desarrollar medidas efectivas para su erradicación.

Es concluyente que la recolección de datos debe alinearse con las necesidades de políticas públicas inclusivas. Para ello, es esencial fortalecer la capacidad institucional en la recolección y análisis de datos desagregados como en la injerencia de los MER en las decisiones programáticas de los organismos públicos. Esto se puede lograr mediante capacitaciones que destaquen la importancia de la variable étnico-racial en la formulación de políticas, así como asegurando la inclusión sistemática de esta variable en todos los registros entendidos como prioritarios o basados en una estrategia particular. Asimismo, es recomendable fomentar la participación activa de las comunidades afrodescendientes en los procesos de toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas, garantizando que sus perspectivas y necesidades sean debidamente consideradas. La implementación de programas de sensibilización sobre la historia y cultura afrodescendiente también es crucial para combatir prejuicios y estigmas raciales.

## **Plan de trabajo 2: lo universal de las brechas: las prioridades de política en un marco estratégico**

El análisis de las políticas públicas dirigidas a la población afrodescendiente en Uruguay revela avances limitados, principalmente centrados en el reconocimiento de la identidad cultural afrodescendiente dentro de la sociedad uruguaya pero que son limitados en las mejoras de las condiciones socioeconómicas (educación, trabajo, seguridad social, etc.). Esto está ligado a la baja institucionalización del enfoque étnico-racial siendo cada vez más débil y desigual en la estructura del Estado (por ejemplo periodo 2020-2025) dada la eliminación de espacios. A pesar de la disponibilidad de información estadística nacional (como los datos del censo, de la ECH, de la Encuesta de Violencia Basada en Género o de la Encuesta Nacional

de Adolescencia y Juventud [ENAJ], entre otras), que ha permitido identificar las diferencias significativas en términos de acceso a bienes y servicios entre la población afrodescendiente y el resto de la población, estos datos no son suficientes para explicar por qué persisten las disparidades en términos de bienestar.

Un punto de inflexión en el desarrollo de marcos específicos para políticas dirigidas a la población afrodescendiente comenzó en 2015 con la iniciativa del Diálogo Social, impulsada por la Presidencia de la República (a través de la OPP) y con la colaboración de la Universidad de la República (Udelar). Esta instancia fue una respuesta a demandas políticas de varias organizaciones de la sociedad civil y permitió la elaboración de un conjunto de prioridades orientadas a la inclusión sociolaboral de colectivos con mayores niveles de vulnerabilidad, como personas afrodescendientes, personas trans, personas con discapacidad y de personas jóvenes. En particular, se destacó la importancia de monitorear el cumplimiento de las leyes de acciones afirmativas para asegurar que las políticas públicas alcanzaran efectivamente a las poblaciones objetivo.

Dentro de estas normativas, las leyes 18.651 y 19.122 establecen cuotas en el empleo público del 4 % para personas con discapacidad y del 8 % para personas afrodescendientes, respectivamente. La Ley de Protección Integral de Personas con Discapacidad (Uruguay, 2010) crea la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad, que tiene entre sus cometidos la evaluación y el seguimiento de la aplicación de la ley. En paralelo, la Ley 19.122 (Uruguay, 2013a) creó una comisión de implementación que elaboró un plan de acción para 2015-2020 e informes anuales sobre los ingresos por cuota a la Administración central. Igualmente, la Ley 19.133 de Fomento del Empleo Juvenil, aprobada en setiembre de 2013, tiene como objetivo promover el trabajo decente para personas jóvenes de entre catorce y veintinueve años, con especial atención a aquellas provenientes de hogares con mayores niveles de vulneración social, en un marco de respeto de los derechos laborales fundamentales y sin discriminación por edad, género, orientación sexual o etnia-raza.

Estos esfuerzos reflejan una convergencia entre los aportes de la sociedad civil y las líneas estratégicas de Gobierno, con compromisos dirigidos a mejorar las condiciones de vida y de desarrollo de los grupos vulnerados. No obstante, persiste la necesidad de seguimiento y monitoreo continuo de las acciones implementadas en este proceso. Es importante destacar que, con la reciente presentación de los primeros resultados del censo de 2023, surgen nuevos desafíos relacionados con los estándares estadísticos aplicables a la situación de las problemáticas étnico-raciales en Uruguay. La obtención de datos desagregados permitirá construir series temporales que abarquen más de una década, superando limitaciones previas y mejorando la capacidad de analizar la evolución de los indicadores, identificar tendencias y elaborar análisis territoriales mediante la georreferenciación de los datos.

Estos avances son fundamentales para una comprensión más precisa y profunda de las desigualdades persistentes y para el desarrollo de políticas públicas más efectivas y focalizadas que aborden las necesidades específicas de la población afrodescendiente en Uruguay. Sobre estos avances, quizás es importante destacar algunos aspectos políticos (e ideológicos) que son nativos de Uruguay: *las políticas públicas como mecanismo de reparación de las desigualdades históricas, constituyen mecanismos lógicos para avanzar en la lucha contra el racismo como principio de una discusión más profunda, como lo está haciendo la desigualdad.*

La implementación de políticas públicas que igualen se presenta como un mecanismo clave para la reparación de estas brechas históricas que afectan a las comunidades afrodescendientes en Uruguay. La SEGIB (2021) (cuadro 7) define que

*toda política pública tiene un ciclo de desarrollo que se inicia cuando un problema social es percibido y delimitado como relevante. El hecho de que este ciclo se concrete dependerá de la voluntad política de los gobiernos, de los recursos que aseguren su sostenibilidad y de la capacidad que tengan los actores afectados para hacer que el problema obtenga un lugar en la agenda del Estado.*

## Cuadro 7: Requisitos prácticos para las políticas de equidad racial

Presencia de actores institucionales	Es generada por una autoridad gubernamental que tiene la potestad formal para implementarla. También pueden intervenir actores de la sociedad civil en los procesos de formulación, implementación y/o evaluación
Abordaje de un problema que ha despertado interés público	Una política pública implica tomar decisiones, definir objetivos y acciones, y destinar recursos para dar respuesta a los problemas identificados como de interés público. En las decisiones pueden participar los/as afectados/as; es decir que estas deben estar formalizadas por actores institucionales.
Decisiones fundadas y acompañadas de las medidas necesarias para su ejecución	Lo que justifica una política pública es la existencia o la persistencia de un problema prioritario que se busca solucionar.
Propósito de orientar las conductas de grupos específicos	Las políticas suelen ir acompañadas de acciones dirigidas a grupos "objetivo" donde se origina el problema, o bien directamente a su entorno incidiendo en él.
Impactos en el sistema político	La política pública repercute, ya sea de forma directa o indirecta, en la vida de los ciudadanos, en sus actitudes y comportamientos.

Fuente: SEGIB (2021).

La responsabilidad política en estas iniciativas se ha manifestado sobre todo en respuesta a eventos de carácter regional y no local, lo cual no representaba al inicio un problema social propiamente dicho en la agenda nacional. Desde 2005, se han construido dos modelos de implementación de acciones de inclusión y atención a la desigualdad, distribuidos en distintos períodos gubernamentales: 2005-2010, 2010-2015, 2015-2020 y 2020-2025 (cuadro 8). Cada uno de estos períodos ha estado marcado por acciones centradas en estrategias ministeriales y la capacidad de incidencia de organizaciones sociales, como las desarrolladas en el marco del Año Internacional de los Afrodescendientes (2011), las recomendaciones del CERD en 2011, 2016 y 2023, y las acciones del Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2014-2024).

Cuando vemos de manera crítica el camino construido en relación con las acciones o denominadas *políticas públicas de equidad racial* el análisis de estos períodos revela la falta de un proceso acumulativo y de una estrategia incremental desarticulada, con pérdidas y ganancias en términos de resultados concretos. Así, las políticas públicas siguen teniendo bajo o nulo impacto en la realidad de la población afrodescendiente. En muchos casos, se observa una pérdida en la capacidad de movilización de la agenda pública, lo cual ha llevado a que la propia sociedad civil organizada comience a desarticularse. Este proceso se agudizó entre 2015 y 2020, y persiste hasta la actualidad, caracterizado por la creación de estructuras colegiadas y rígidas con planes transversales que, sin embargo, quedaron fuera de los programas ministeriales.

El proceso de construcción de la institucionalidad y la elaboración de políticas contra el racismo y la promoción de los derechos de la población afrodescendiente no ha seguido una estrategia común y articulada entre los actores institucionales. Esto ha llevado a que los logros en distintos períodos gubernamentales sean similares, con resultados dispersos y poco efectivos. Según Prado (2015) estas acciones pueden describirse como «dispersas con esfuerzos máximos para resultados mínimos». Esta falta de una política pública estatal específica y unificada para la población afrodescendiente es evidente, a pesar de la existencia de mecanismos de equidad étnico-raciales creados durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez. Aunque se han logrado algunas acciones en cada ministerio o sector, estas han sido desarticuladas, y no han logrado consolidar una estrategia de política pública con impacto significativo.

La Ley 19.122 representa un punto de inflexión, reconociendo la explotación histórica de personas afrodescendientes y promoviendo su inclusión en las esferas educativa y laboral. Sin embargo, esta ley tiene limitaciones, como la falta de una definición clara de quiénes son los afrodescendientes, lo que ha permitido que personas no afrodescendientes eludan las exigencias de los llamados públicos.

Además, los cambios recientes en la metodología de la ECH del INE también han afectado la visibilidad estadística de la población afrodescendiente. La reducción de la muestra y los posibles problemas en la captación de la variable étnico-racial pueden llevar a errores en las mediciones y afectar la capacidad de analizar correctamente la situación de esta población y la eficacia de las políticas implementadas.

**Cuadro 8: Políticas públicas con impacto directo en la población afro por períodos de Gobierno**

Período	Acciones	Descripción
2005-2010	<p>Creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES): 2005</p> <p>Desarrollo del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)</p> <p>Plan de Equidad (PE):</p> <p>Creación y desarrollo de los denominados Mecanismos de Equidad Racial</p> <p>MER en ministerios públicos</p>	<p>MIDES: se creó con el objetivo de coordinar las políticas sociales y de llevar adelante el PANES</p> <p>PANES: Ley 17.869 sancionada por la asamblea general el 20 de mayo de 2005. este plan consistió en un conjunto de políticas sociales dirigidas a hogares de muy bajos ingresos</p> <p>PE: materializa y profundiza la estrategia de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad social como condiciones de un país integrado e incluyente.</p>
2010-2015	<p>Leyes:</p> <p>Ley de interrupción voluntaria del embarazo (IVE)</p> <p>Ley de Matrimonio Igualitario</p> <p>Legalización del Consumo Recreativo de Marihuana</p> <p>Ley de Acciones Afirmativas para población Afrodescendientes en las áreas educativa y laboral.</p>	<p>Basados en los avances de los movimientos sociales, se construyen particularidades de normativas para la lucha contra las desigualdades, ligadas a demandas históricas particulares.</p>
2015-2020	<p>Elaboración del Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia</p> <p>Elaboración de la Estrategia Nacional de Políticas Públicas para población Afrodescendiente al 2030</p> <p>Creación del Consejo Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia</p>	<p>En este período se establecen como objetivo, la consolidación de acciones coordinadas y estratégicas que abarquen diferentes demandas sociales con el actuar gubernamental. Estos se dieron desde dos ámbitos institucionales diferentes y con articulaciones muy débiles para la elaboración de cada iniciativa.</p>
2020-2025	<p>Creación de la División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes por Ley 19.924.</p> <p>Ley 20.053 Declaración de Interés General al Candombe</p>	<p>Se establece por ley de presupuesto, la creación de una división específica y rectora de las acciones transversales del gobierno, dirigidas a población afrodescendiente. esta división será dotada de \$u 10.000.000 (pesos uruguayos diez millones)</p> <p>Esta ley tiene como objetivo, la inclusión del candombe y su historia, en los centros educativos formales de Uruguay</p>

Fuente: elaboración propia a partir de información pública.

Para avanzar en la reducción de desigualdades y promover los derechos de la población afrodescendiente en Uruguay, es esencial definir prioridades estratégicas tanto a nivel poblacional como territorial. Esto implica identificar las áreas y grupos más vulnerables y abordarlos mediante políticas universales y modelos focalizados que reduzcan las brechas de desigualdad. Esta identificación precisa de prioridades permitirá dirigir los esfuerzos de manera más efectiva, garantizando que las intervenciones sean pertinentes y ajustadas a las necesidades específicas de cada grupo. Asimismo, la creación de una estrategia colaborativa y multiescalar es fundamental. Esta estrategia debe integrarse a nivel público y abordar problemas específicos, como la reducción de la pobreza infantil y la situación de los hogares monoparentales encabezados por mujeres afrodescendientes. Para que esta estrategia sea efectiva, es crucial que se articule y coordine entre los niveles nacional, departamental y municipal, promoviendo la coherencia y el alineamiento de las políticas públicas en todos los niveles de Gobierno.

Por último, es indispensable establecer mecanismos adecuados para la evaluación y el seguimiento de las políticas implementadas, consolidando registros administrativos que permitan un monitoreo efectivo. Además, fortalecer la participación social y académica en la construcción, monitoreo y evaluación de las políticas públicas es clave para su legitimidad y eficacia. Para complementar estos esfuerzos, se deben desarrollar estrategias de divulgación y campañas de sensibilización que fortalezcan la apropiación de estas políticas por parte de la sociedad. La implementación efectiva de estas recomendaciones permitirá avanzar hacia una nueva generación de políticas proactivas, centradas en la reparación de desigualdades históricas y en la promoción de los derechos de la población afrodescendiente en Uruguay.

# A modo de cierre

Este trabajo ha buscado establecer algunas nuevas miradas sobre la atención particular de las problemáticas raciales en nuestro país, parándose por fuera de las acciones desarrolladas hasta este año. Desde una perspectiva crítica, existen magros resultados en relación con los importantes esfuerzos de estos últimos cuatro gobiernos (período 2005-2025), demostrado la necesidad imperiosa de establecer objetivos de reducción de brechas y medidas de redistribución. Para avanzar en la implementación de políticas públicas que fortalezcan los derechos de la población afrodescendiente en Uruguay, especialmente a través de la mejora en la visibilidad estadística y de la implementación efectiva de acciones afirmativas, debemos fortalecer la necesidad de estrategias más integrales que no estén solo enfocadas en el reconocimiento particular, sino en la relevancia de abordar la temática afrodescendiente en términos de las implicancias demográfica y económicas que supone para el Uruguay a mediano y largo plazo. Por esto, a lo largo del análisis, se ha evidenciado que, a pesar de los avances normativos y programáticos logrados en las últimas décadas, persisten brechas significativas que impiden la plena inclusión social y económica de las personas afrodescendientes y que establecen sistemáticamente como nudos de problemas que pueden comenzar a ser crónicos, sino se atienden en este próximo gobierno. Las desigualdades estructurales y la invisibilización histórica de esta población requieren de una respuesta más coordinada, sistemática y efectiva desde el Estado y sus instituciones.

La ONU está revisando aspectos políticos profundos relativos a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) a 2030, al haber cometido el mismo error que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en tanto no incluyeron los problemas y las minorías raciales dentro de los campos más programáticos de los mismos. Hoy es el Estado brasileño el que viene proponiendo un nuevo ODS que apunte a la igualdad racial:

*En su discurso ante la Asamblea General de la ONU en 2023, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunció la creación voluntaria del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 18, destinado a alcanzar la igualdad étnico-racial en la sociedad brasileña (Tokarnia, 2024).*

Poco a poco, el racismo y la discriminación racial se están considerando como un problema central en un mundo que experimenta un aumento de los delirios de la extrema derecha y el conservadurismo en sociedades democráticas, agudizando los virajes ideológicos. La exacerbación de la xenofobia está relacionada de manera estrecha con las recientes migraciones latinoamericanas hacia países como Perú y Chile, así como con la atracción de Uruguay, que recibe a personas que buscan establecerse en un país predominantemente blanco, con indicadores socioeconómicos europeos, pero que oculta una de las desigualdades raciales más altas de las Américas.

Por ejemplo, en nuestro país, Bucheli y Porzecanski (2008) ya observaban que la discriminación desempeñaba un importante papel en la explicación de ciertas brechas y resultados en educación. En este mismo sentido, tanto la evidencia de las investigaciones como las denuncias de la propia comunidad afrodescendiente apuntan a que en Uruguay se reproducen múltiples formas de racismo y discriminación en las *interacciones cotidianas y en prácticas institucionalizadas, y que esta desigualdad étnico-racial podría atribuirse a la discriminación y actitudes racistas* (OPP y Fundación de Historia, Cultura y Educación, 2016).

La generación de evidencia estadística ha sido el puntapié fundamental para evidenciar el impacto como sus efectos en la población afrodescendiente en Uruguay. Este camino comenzado en 1996 con el *Diagnóstico socioeconómico y cultural de la mujer afrodescendiente* (Mundo Afro, 1998) dio comienzo a la lucha por la inclusión estadística como por cambios en la nomenclatura institucional de los gobiernos, aunque no fue hasta 2006 que se comienza a realizar de forma estandarizada y la redacción de reportes comparados sobre la situación de pobreza. Por esto —como ya se dijo— es prioritaria la mejora y la estandarización de los registros administrativos con variables étnico-raciales para identificar y abordar las desigualdades persistentes y medir la capacidad o incapacidad de los impactos de las políticas públicas.

A su vez, es crucial establecer un enfoque colaborativo y multinivel para avanzar en la implementación de políticas públicas. Las alianzas interinstitucionales, incluyendo a los gobiernos nacionales, departamentales y municipales, junto con la sociedad civil y el sector académico, facilitarán una respuesta integral a las desigualdades étnico-raciales. Así, se sugiere armonizar los trabajos elaborados para el armado de una Estrategia Nacional de Política Pública para población Afrodescendiente (ENPA) y los caminos del Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia como una base para la articulación en los programas de Gobierno, con el diseño claro de planes de acción específicos por territorio y población objetivo (urbana, periférica, suburbana o rural, por ejemplo), que consideren las características demográficas y socioeconómicas particulares de la población afrodescendiente en diferentes regiones del país.

Uruguay debe naturalizar en este nuevo camino para la erradicación de la pobreza en hogares y en las infancias, con la construcción progresiva de acciones afirmativas sostenibles que tengan ejemplos u aprendizajes como las que establece la Ley 19.122, para lo que es fundamental fortalecer mediante mecanismos claros de monitoreo y evaluación que permitan medir su impacto y ajustar estrategias según los resultados obtenidos. Por esto se debe pensar la necesidad de una norma integral que promueva un marco legal más robusto que contemple la inclusión de cuotas y otras medidas específicas en sectores clave como educación, empleo y acceso a servicios públicos, pero que también eleve la mira a las políticas fiscales que, garantizando la equidad en el acceso a oportunidades y derechos, comiencen a tener efectos rápidos en las líneas de base de estos hogares afrodescendientes.

Para alcanzar algunos resultados con respecto a los problemas de la equidad racial, requerimos una gobernanza inclusiva que incorpore la participación activa de la comunidad afrodescendiente en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Construir sensibilidades en los espacios político-partidarios es uno de los puntos de posibilidades, pero es vital encontrar los canales para que la propia comunidad tenga representación directa. *Se puede afirmar que, sin políticos y políticas, no hay política pública.*

Es por ello que no se debe discontinuar el desarrollo programas de sensibilización y formación en temas de diversidad, inclusión y antirracismo que estén dirigidos a los decisores y operadores de políticas públicas, pero deben establecerse mecanismos de sanciones acordes a la objeción de conciencia como la negación propiamente dichas, que son un obstáculo naturalizado, asegurando que las acciones gubernamentales reflejen un compromiso genuino con la eliminación de las desigualdades raciales.

En el camino establecido por las Recomendaciones del CERD (mapa de acciones) y dentro del universo de los próximos planes de gobierno, se deben establecerse prioridades a corto plazo que permitan ser un piso mínimo para frenar el deterioro que se viene desarrollando pos-COVID-19 y que tomen los cuatro objetivos estratégicos definidos como una acción pública que tenga como primera etapa el 2030, como se ve en el cuadro 9.

La implementación efectiva de estas direcciones requiere del fortalecimiento de la planificación prospectiva y de la construcción de escenarios a mediano plazo, alineados con los planes de gobierno y con los objetivos estratégicos nacionales desde una perspectiva afrocentrada o que centre la comunidad afrodescendiente en el núcleo de su pensamiento. Para ello, los resultados del censo de 2023 ofrecerán una oportunidad única para revisar y ajustar las políticas públicas dirigidas a la población afrodescendiente,

**Cuadro 9: Áreas de trabajo y dimensiones propuestas**

Área	Descripción	Objetivo
Programática	Armonización de las estrategias y planes de trabajo gubernamentales que permita un buen acuerdo político programático sobre acciones a corto plazo (por ejemplo, el establecimiento de la emergencia social de la población afrodescendiente).	Establecer una línea coherente de trabajo e implementación.
Institucional	Configurar un diseño institucional acorde y liviano que permita un trabajo interinstitucional como multinivel y con gran soporte en lo subnacional.	Permitir una coordinación plena y coherente a nivel de los trabajos interinstitucionales mediante un esquema de trabajo por indicadores y metas
Mapa de acciones prioritarias	Establecer medidas efectivas para revertir los conflictos existentes entre la implementación de acciones dirigidas a la comunidad afrodescendiente (políticas focalizadas, acciones afirmativas, etc.) temporales y las acciones universales dirigidas a problemas estructurales generales (pobreza, educación, salud, servicios públicos, etc.).	Fortalecer los mecanismos de implementación en sectores prioritarios de la población sensibles a la dimensión étnico-racial (población afrodescendiente).
Participación ciudadana	Crear una ventana única de vínculo político-administrativo con la sociedad civil afrodescendiente, permitiendo esto aunar el trabajo gubernamental (Estrategia) con las acciones y capacidades de las organizaciones afrodescendientes nacionales y de cada departamento.	Construir una plataforma participativa, activa y simple para la incorporación de la sociedad civil afrodescendiente en el ciclo de construcción e implementación de las políticas públicas y su capacidad de monitoreo.
Visibilidad estadística e inclusión en los registros administrativos	Perfeccionar la transversalidad de la dimensión étnico racial en los procesos estadísticos (capación, conocimiento y adscripción identitaria, monitoreo y evaluación, aumento de la inclusión de la variable en los reportes demográficos, otros) como la inclusión en registros administrativos ministeriales.	Aumentar la cantidad de reportes estadísticos como mejorar la inclusión de los registros administrativos para el monitoreo y evaluación de políticas públicas.

Fuente: elaboración propia.

con el potencial de generar un impacto significativo en su inclusión social y económica. Es fundamental aprovechar este impulso para consolidar una segunda generación de políticas afirmativas que no solo aborden las desigualdades históricas, sino que también fortalezcan el tejido social y económico del país.

Entre los desafíos críticos contra las desigualdades étnico-raciales para el período que se avecina se encuentra la implementación de políticas redistributivas que aborden no solo la falta de acceso a recursos y la brecha estructural que mantiene a las poblaciones afrodescendientes en desventaja. Para reducir estas disparidades, es esencial que las políticas públicas adopten un enfoque integral que combine medidas universales con acciones afirmativas específicas. Por un lado, la redistribución de ingresos y recursos a través de políticas fiscales progresivas es un mecanismo clave para garantizar que los sectores más vulnerados de la sociedad, incluidos los afrodescendientes, accedan a oportunidades equitativas en educación, de empleo y de servicios de salud. A su vez, estas políticas se deben complementar con medidas focalizadas como programas de acción afirmativa que garanticen la inclusión de la población afrodescendiente en mercados laborales formales, la provisión de becas y de oportunidades educativas especiales, y programas de capacitación y mentoría que fortalezcan su integración socioeconómica.

Un punto crucial serán los mecanismos de monitoreo y de evaluación que midan el impacto de las políticas en la población afrodescendiente, que permitirán establecer ajustes necesarios en función de los resultados obtenidos, garantizando que las políticas cumplan realmente su propósito de inclusión y equidad.

En conclusión, un enfoque integral que combine estas estrategias es fundamental para avanzar hacia una sociedad más equitativa, en la que la población afrodescendiente tenga acceso pleno a las oportunidades y derechos que les corresponden.

Es indudable que ha llegado el momento de priorizar la inclusión de la población afrodescendiente, que todos los estudios mencionados en este artículo reconocen como un pilar fundamental de los países como Uruguay (BM, 2020) para revertir los efectos intergeneracionales que componen algunos de los estancamientos para el desarrollo (CAF, 2023) o las dificultades de la movilidad vertical (Piketty, 2014) y las injusticias que esto implican.

Para Uruguay esto es especialmente relevante, dado que ha alcanzado niveles de ingresos altos, pero enfrenta un notable envejecimiento que compromete su crecimiento poblacional (pérdida del bono demográfico), conjugado con una baja distribución del capital y un aumento en las restricciones del bienestar social en su población. La inclusión, y en particular la inclusión de la población afrouruguaya y afrodescendiente (migrante), el aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo, la diversificación productiva y las mejoras sustantivas en los mecanismos fiscales constituyen activos positivos que pueden encaminar de manera viable al país, hacia mejoras significativas.

# Bibliografía

- Alosio, C., y Rivero, O. (2022). *Inclusión de la perspectiva étnico-racial en los gobiernos sub-nacionales. Los casos de Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Salto. Uruguay*. Montevideo: UNFPA. Recuperado de <https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/2024-09/Inclusion%20perspectiva%20etnico-racial%20gobiernos%20sub-nacionales.pdf>
- Alosio, C., Rivero, O., y Filgueira, F. (2021). *El impacto de la pandemia del COVID-19 en la población afrodescendiente*. Recuperado de <https://uruguay.unfpa.org/es/efectos-del-COVID-19-sobre-la-poblacion-afrodescendiente-en-Uruguay>
- Andrews, G. R. (2010). *Negritud en la nación blanca: una historia de afro-Uruguay, 1830-2010*. Montevideo: Linardi y Risso.
- Arocena, F., y Aguiar, S. (Eds.) (2011). *Multiculturalismo en Uruguay: Ensayo y entrevistas a once comunidades culturales*. Montevideo: Ediciones Trilce. Recuperado de <https://www.multiculturalismoenuruguay.com/Docs/Libro/multiculturalismo-2da-edicion.pdf>
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2022). *Desigualdades heredadas. El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones*. Buenos Aires: CAF. Recuperado de <https://www.caf.com/media/4019958/red2022.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2019). *¿Cómo dividimos la cuenta? Impuestos y gasto público para cerrar brechas étnicas y raciales en América Latina*. Washington, D. C.: BM. <http://dx.doi.org/10.18235/0001429>
- (s. f.). *Estrategia Nacional de Políticas Públicas para la Población Afro Uruguaya y Afrodescendiente 2017-2030*. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/proyecto/UR-T1153>
- Banco Mundial (BM) (2018). *Afrodescendientes en América Latina: Un compromiso hacia la inclusión*. Washington, D.C.: BM. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/a3b5c6a3-6b2d-52ada560-7f4817b235ca>
- (2020). *Inclusión social en Uruguay: Un enfoque integral para reducir la pobreza y las desigualdades*. Washington, D. C.: BM. Recuperado de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/215211595402950751/pdf/Social-Inclusion-in-Uruguay.pdf>
- Bucheli, M., y Porzecanski, R. (2008). Desigualdad salarial y discriminación por raza en el mercado de trabajo uruguayo. En L. Scuro, *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*. Montevideo: PNUD. Recuperado de [https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/55\\_file1.pdf](https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/55_file1.pdf)
- Chagas, K., y Stalla, N. (2009). *Recuperando la memoria: afrodescendientes en la frontera uruguayo brasileña a mediados del siglo XX*. Montevideo: MEC.
- Consejo Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia (CNERA) (2018). *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia*. Montevideo: MIDES. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/planes/plan-nacional-equidad-racial-afrodescendencia>
- De La Mata, D., Berniell, L., Schargrodsky, E., Álvarez, F., Arreaza, A., y Alves, G. (2022). *Desigualdades heredadas: El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones*. Caracas. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1981>
- De Rosa, M., Sánchez, G., Vigorito, A., y Vilá, J. (2024, setiembre). Una recuperación desigual: masa salarial y distribución del ingreso después de la crisis. En Departamento de Economía, *Blog*. Recuperado de [https://fcea.udelar.edu.uy/blog/8161-una-recuperacion-desigual-masa-salarial-y-distribucion-del-ingreso-despues-de-la-crisis.html#\\_ftn5](https://fcea.udelar.edu.uy/blog/8161-una-recuperacion-desigual-masa-salarial-y-distribucion-del-ingreso-despues-de-la-crisis.html#_ftn5)
- Du Bois, W. E. B. (1903). *The Souls of Black Folk*. Chicago: A. C. McClurg & Co.
- Echeverri-Pineda, C. (2020). Normas internacionales para afrodescendientes en América Latina: interacción entre movimientos sociales, Estados e instituciones internacionales. *Colombia Internacional*, 1 (1020), 139-164. <https://doi.org/10.7440/colombiaint102.2020.07>

- Filgueira, F., Meré, J. J., y Mondelli, M. (2021, julio 31). Efectos diferenciales de la pandemia sobre la población afrodescendiente en Uruguay. *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/7/efectos-diferenciales-de-la-pandemia-sobre-la-poblacion-afrodescendiente-en-uruguay/>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2013). *Estado de la población mundial 2013*. Recuperado de <https://www.unfpa.org/es/publications/estado-de-la-poblacion-mundial-2013>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2023, diciembre). *Estado de situación de la implementación de los mecanismos de acción afirmativa dirigidos a la población afrodescendiente y Ley 19.122* [Informe técnico]. Montevideo: UNFPA.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), LACRO (2021). *No dejar a nadie atrás: Programa por el avance de los derechos de las personas afrodescendientes en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://lac.unfpa.org/>(<https://lac.unfpa.org/>)
- Freire, G. B., Diaz-Bonilla, C., Schwartz Orellana, S., Soler López, J., y Carbonari, F. (2018). *Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión*. Washington, D. C.: BM. <http://hdl.handle.net/10986/30201>
- Fundación Oxfam Intermón (s. f.). Desigualdad económica en el mundo: consecuencias y mucho por hacer. En *Ingredientes que Suman*. Recuperado de <https://blog.oxfamintermon.org/desigualdad-economica-en-el-mundo-consecuencias-y-mucho-por-hacer/>
- Gainza, P., y Barrera, V. (2022). *Estado de situación de la implementación de los mecanismos de acción afirmativa dirigidos a la población afrodescendiente en Uruguay y Ley 19.122*. Montevideo: MIDES-UNFPA. Recuperado de <https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/2024-09/Publicaci%C3%B3n%20Estado%20de%20situacion%20poblacion%20afro%20Ley%2019122%20para%20revisi%C3%B3n%20final%20%281%29.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2020a). *Encuesta Continua de Hogares 2020 en Uruguay*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística.
- (2020b). *Plan Estratégico 2020-2024*. Recuperado de <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/sites/instituto-nacional-estadistica/files/2022-09/Plan%20Estrategico%202020-2024.pdf>
- (INE) (2020c, junio 5). *Cambios en la operativa y formulario de la ECH a partir de la emergencia sanitaria*. Montevideo: INE. Recuperado de <https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADaEES/PDF/ECH/Cambios%20en%20la%20operativa%20y%20formulario%20de%20la%20ECH%20a%20partir%20de%20la%20emergencia%20sanitaria.pdf>
- Intendencia de Montevideo (IM) (2020). *Estrategia de Territorialización 2020-2025: Afrodescendencia Resiliente por una Mejor Calidad de Vida*. Montevideo: IM. Recuperado de <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/estrategiaafrodescendenciasresiliente2025.pdf>
- Le Fort Varela, G., Gallardo, B., y Bustamante, F. (2021). Estabilidad macroeconómica y crecimiento económico: mitos y realidades. *Revista de la CEPAL*, 31. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c829c76c-0ab1-4a02-bf39-1dc9d82146db/content#:~:text=La%20estabilidad%20real%20se%20relaciona,%20la%20brecha%20del%20PIB>
- Lipschütz, A. (1975). *El problema racial de la conquista de América*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.
- Loveman, M. (2014). *National Colors: Racial Classification and the State in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Lustig, N., Morrison, J., y Ratzlaff, A. (2019). *¿Cómo dividimos la cuenta? Impuestos y gasto público para cerrar brechas étnicas y raciales en América Latina*. Monografía del BID, 590. Washington D. C.: BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0001429>
- Molina C. G. (Ed.). *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. Ciudad de México: CEPAL-Planeta. Recuperado de <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Universalismo-b%C3%A1sico-Una-nueva-pol%C3%ADtica-social-para-Am%C3%A9rica-Latina%C2%A0.pdf>
- Moore, C. (2007). *Racismo & Sociedade. Novas Bases Epistemológicas para a compreensão do racismo na história*. Belo Horizonte: Maza Edições. Recuperado de <https://ipeafro.org.br/acervo-digital/leituras/acervo-ipeafro/racismo-e-sociedade-de-carlos-moore/>
- Mordecki, G. (2022). En la post-pandemia Uruguay crece a menor ritmo y se aceleran precios por la guerra Rusia-Ucrania. En Instituto de Economía, *Blog* Recuperado de <https://fcea.udelar.edu.uy/blog/6166-en-la-post-pandemia-uruguay-crece-a-menor-ritmo-y-se-aceleran-precios-por-la-guerra-rusia-ucrania.html>
- Mundo Afro (1998). *Diagnóstico socioeconómico y cultural de la mujer afrouruguaya*. Montevideo: UNFPA.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2023, agosto 31). *Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial publica conclusiones sobre Uruguay*. ACNUDH. Recuperado de <https://acnudh.org/comite-de-la-onu-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-racial-publica-conclusiones-sobre-uruguay/>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2019). *Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050*. Montevideo: OPP. Recuperado de [https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Uruguay\\_Estrategia\\_Desarrollo\\_2050.pdf](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Uruguay_Estrategia_Desarrollo_2050.pdf)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y Fundación de Historia, Cultura y Educación (2016). *Convenio OPP-FHCE 2016-2017: Impacto de la discriminación racial hacia la comunidad afrouruguaya*
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2001). *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Declaración y Programa de Acción*. Durban: ONU. Recuperado de [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/DurbanDecProgAction\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/DurbanDecProgAction_sp.pdf)
- (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, resolución adoptada por la Asamblea General*. Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/3923923?ln=en&v=pdf#record-files-collapse-header>
- (s. f.). *El Decenio Internacional para los Afrodescendientes, proclamado por la Resolución 68/237 de la Asamblea General (2015-2024)*. Recuperado de <https://www.un.org/es/observances/decade-people-african-descent/background>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008). *Perspectivas del empleo de la OCDE. Edición 2008*. Madrid: OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264063433-es>
- Piketty, Th. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Trad. de B. López. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Prado Mosquera, D. C. (2015). *Sistematización de mecanismos que promueven la incorporación de la dimensión étnico-racial en las políticas públicas en Uruguay (2004-2014)*. PNUD Uruguay: Proyecto URU/14/006 «Apoyo a la integración social de población afrodescendiente», llevado adelante por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay con el apoyo de la Embajada de Suiza en Uruguay. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/perspectiva-etnico-racial-y-politicas-publicas-vf.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008). *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*. Recuperado de <https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADaEES/PDF/Informes%20Demogr%C3%A1ficos/Afrodescendientes.pdf>
- Sánchez-Laguardia, G., y Tenenbaum, V. (2020). *Panorama de la situación de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes en Uruguay*. Montevideo: CEPAL, Unicef. Recuperado de <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>
- Sanroman, G., y González, C. (2010). *Movilidad intergeneracional y raza en Uruguay*. Montevideo: Decon, FCS, Universidad de la República.
- Sans, M. (2009). Raza, adscripción étnica y genética en Uruguay. *RUNA*, XXX (2), 163-174. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1808/180813903005.pdf>
- Scuro, L. (Coord.) (2008). *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*. Montevideo: PNUD. Recuperado de [https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/55\\_file1.pdf](https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/55_file1.pdf)
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2021). *Informe buenas prácticas en políticas públicas para afrodescendientes*. SEGIB. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe-BPAs-AAFF-ok.pdf>
- Telles, E., y Martínez Casas, R. (2019). *Pigmentocracias. Color, etnicidad y raza en América Latina* (Trad.: F. Lazcano). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Tokarnia, M. (2024, julio 23). G20: Brasil reafirma su compromiso con la lucha contra el racismo. *Agencia Brasileña de Comunicación*. Recuperado de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/politica/noticia/2024-07/g20-brasil-reafirma-su-compromiso-con-la-lucha-contr-el-racismo>
- Unión de Trabajadoras y Trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social (UTMIDES) (2022, abril 5). *ICUDU: Informe sobre la evolución de la desigualdad, incidencia y profundidad de la pobreza en Uruguay*. En *UTMIDES*. Recuperado de <https://www.utmides.org.uy/web/2022/04/08/icudu-informe-sobre-la-evolucion-de-la-desigualdad-incidencia-y-profundidad-de-la-pobreza-en-uruguay/>

- Uruguay (2004). Ley 17.817. *Declaración de Interés Nacional. Lucha contra el Racismo la Xenofobia y Toda otra Forma de Discriminación*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17817-2004>
- (2010). Ley 18.651. *Ley de Protección Integral de Personas con Discapacidad*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18651-2010#:~:text=Las%20personas%20con%20discapacidad%20gozar%C3%A1n,si%20se%20refiere%20personalmente%20a>
- (2013a). Ley 19.122. *Fijación de Disposiciones con el Fin de Favorecer la Participación en las Áreas Educativa y Laboral, de los Afrodescendientes*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19122-2013>
- (2013b). Ley 19.133. *Fijación de Normas sobre el Fomento del Empleo Juvenil y Derogación de la Ley de Empleo Juvenil*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19133-2013/1>
- (2017). Ley 19.517. *Aprobación de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19517-2017>
- (2018). Ley 19.684. *Aprobación de la Ley Integral para Personas Trans*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19684-2018/10>
- (2020). Ley 19.924. *Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones. Ejercicio 2020-2024*. Recuperado de <https://impo.com.uy/bases/leyes/19517-2017>
- (2022). Ley 20.053. *Declaración de Interés General al Candombe*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20053-2022>
- (2023). Ley 20.130. *Ley de Reforma de la Seguridad Social. Creación de un Sistema Previsional Común y Determinación del Procedimiento de Convergencia de los Regímenes Actualmente Vigentes*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20130-2023>
- Wilson, W. J. (1978). *The declining significance of race: Blacks and changing American institutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- (1996), *The Declining Significance of Race: Urban Poverty and Social Science*. 2.ª ed. Chicago: University of Chicago Press.

