



# **INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA ÉTNICO – RACIAL EN LOS GOBIERNOS SUB-NACIONALES**

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

## **RESUMEN EJECUTIVO**

**AUTORES DEL ESTUDIO: Carlos Aloisio - Orlando Rivero**

**APOYO TÉCNICO Y REVISIÓN: Marcelo Mondelli - Juan José Meré**

**Montevideo, julio 2022 - Mes de la Afrodescendencia**

## Contenidos

<b>Presentación</b> .....	2
<b>1. Introducción</b> .....	6
1.1. Contextualizando el impacto de la pandemia de COVID – 19 .....	8
1.2. El retroceso de la agenda de derechos de las minorías raciales durante la pandemia .....	9
<b>2. Panorama de la exclusión racial en Uruguay</b> .....	10
2.1. Hacia la inclusión social de los afrodescendientes a nivel nacional.....	12
<b>3. Exclusión racial a nivel territorial en el contexto de la pandemia</b> .....	14
3.1. Montevideo .....	17
3.2. Artigas .....	19
3.3. Cerro Largo .....	22
3.4. Rivera.....	24
3.5. Salto.....	27
3.6. Hacia la inclusión social de los afrodescendientes a nivel departamental .....	30
<b>Referencias</b> .....	36

## Presentación

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

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

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

Entre los desafíos más importantes que tiene América Latina actualmente, según UNFPA y la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), se destaca la

---

<sup>1</sup> Programa por el avance de los derechos de las personas afrodescendientes de América Latina y el Caribe, UNFPA LACRO, <https://lac.unfpa.org/es/publications/informe-no-dejar-nadie-atr%C3%A1s-programa-por-el-avance-de-los-derechos-de-las-personas> (Último acceso: 17/10/2021).

<sup>2</sup> Declaratoria de las juventudes afrodescendientes de América Latina y el Caribe, Panamá, 23 – 26 noviembre 2021, <https://lac.unfpa.org/es/news/juventudes-afrodescendientes-de-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-adoptan-declaratoria-pol%C3%ADtica> (Último acceso: 17/10/2021).

erradicación de la exclusión social que históricamente han vivido las personas afrodescendientes como consecuencia del racismo y la discriminación<sup>3</sup>. En este sentido, la producción de información de calidad es fundamental para apoyar las acciones de transformación social y cultural necesarias que llevan adelante múltiples actores en Uruguay.

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

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

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

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

En este contexto, la Oficina de UNFPA en Uruguay ha desplegado acciones de cooperación para contribuir con el fortalecimiento de la ciudadanía y derechos de las personas afrodescendientes, conjuntamente con actores públicos nacionales, departamentales, de la academia y colectivos afrodescendiente. Específicamente, se han desarrollado acciones para fortalecer el reconocimiento e incorporar el enfoque de

---

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

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

la dimensión étnico – racial en las líneas de trabajo del gobiernos nacional y los departamentales; la promoción de espacios educativos amigables e inclusivos libres de racismo y toda forma de discriminación y violencia, “*La convivencia al Centro*”<sup>5</sup>, así como iniciativas lideradas por la movilización y participación de la sociedad civil organizada afro para impactar en el diseño e implementación de políticas públicas (“*Zoom a tu voz: juventudes afro en Uruguay*”)<sup>6</sup>. En su conjunto, representan avances sustantivos, pero - muestran también la necesidad permanente de multiplicar esfuerzos, actores y estructuras que permita abordar de manera integral la brecha histórica de las desigualdades, que sigue afectando a las personas afrodescendientes en múltiples planos de la vida cotidiana.

Los estudios recientes promovidos por UNFPA confirman el impacto desigual de la emergencia sanitaria y social generada por la pandemia de COVID-19 en la población afrodescendiente del país, que sigue afectando desfavorablemente las condiciones, y vulnerabilidades de partida<sup>7</sup>. Existe amplia evidencia sobre la repercusión negativa que la crisis sanitaria ha tenido en la población afro uruguaya, dada su peor posición relativa en diferentes dimensiones de la inclusión social en años previos a la misma (Banco Mundial, 2020<sup>8</sup>, CEPAL – UNFPA, 2020<sup>9</sup>).

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

Como gobiernos de cercanía, se encuentran mejor posicionados para contribuir con la cobertura y efectividad de las políticas universales y llevar adelante políticas que promuevan el desarrollo social, económico y productivo con equidad racial. Por estas

---

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

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

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

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

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

razones que apoyamos un estudio que permitiera elaborar un panorama de las políticas desarrolladas a nivel departamental en Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Salto, que incorpore en el análisis la dimensión étnico – racial, con el fin de realizar recomendaciones de política para la mejora de la equidad racial a nivel departamental y nacional y fortalecer las alianzas entre intendencias departamentales, organismos del gobierno central y agencias de cooperación internacional.

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

Montevideo, julio 2022.

Fernando Filgueira

Jefe de Oficina UNFPA – URUGUAY

## 1. Introducción

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

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

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

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

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

---

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

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

especialmente agravados por la pandemia, considerando la evolución de la desigualdad y la pobreza, el mercado laboral, y la violencia de género.

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

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

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

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

Posteriormente, se ofrece una caracterización de la situación de los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Salto en relación a los factores económicos,



productivos y sociales que obstaculizan la inclusión social de los afrodescendientes, además de una descripción de la institucionalidad local dedicada a la temática. En todos los casos, se constata que *el impacto de la crisis sanitaria fue diferencial a nivel territorial y según ascendencia étnico - racial*.

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

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

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

A partir de 2014, la situación internacional se tornó desfavorable, y el crecimiento económico se desaceleró. Esto se refleja parcialmente en la evolución negativa de las tasas de actividad y empleo, el incremento de las tasas de desempleo y subempleo, y en el progresivo deterioro del salario real y el bienestar social (Espí Hernández, 2021; Capurro et al, 2020; Carneiro y Traversa, 2018). En paralelo, se observa una tendencia al aumento de la violencia de género, medido a través de las denuncias policiales por violencia doméstica y la tasa de femicidios.

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

El *distanciamiento social* tuvo un impacto diferencial en la actividad económica y la educación. Sobre el primer punto, el sector comercio, la industria manufacturera, los servicios de alojamiento y suministro de alimentos, el transporte y almacenamiento y la administración y servicios de apoyo fueron los más afectados al principio de la pandemia (Mordecki, 2021). Respecto al segundo, según datos del *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria*, la suspensión de las actividades educativas tuvo un efecto

---

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

especialmente negativo en primaria común, donde se registra la menor tasa de asistencia en las últimas décadas y un aumento considerable de la repetición escolar.

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Panorama de la exclusión racial en Uruguay

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

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

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

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

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

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

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

evidencia que sugiere que su probabilidad de ser encarcelados es más de 3 veces superior a la del resto de la población (Juanche y Palummo, 2012; Leguizamón, 2020).

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

## **2.1. Hacia la inclusión social de los afrodescendientes a nivel nacional**

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

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

uruguayo. Sobre este punto, debe notarse que, para todos estos casos, existen antecedentes en la administración pública nacional.

Considerando que los efectos de la pandemia de COVID-19 fueron particularmente negativos sobre la población afrodescendiente, debería fortalecerse las políticas de protección social, priorizando la situación de las mujeres y los niños y niñas afrodescendientes, y la de los trabajadores y trabajadoras informales. Esto implica un trabajo en conjunto entre el *Ministerio de Desarrollo Social*, el *de Trabajo y Seguridad Social*, y el *Banco de Previsión Social*, entre otras instituciones relevantes.

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

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

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

En relación a la seguridad pública, es necesario explorar la inclusión de la variable étnico – racial en los registros del *Ministerio del Interior*, la *Fiscalía General de la Nación* y el *Poder Judicial*, con el fin de conocer en mayor profundidad si efectivamente existe un mayor sesgo punitivo en el sistema penal uruguayo. La evidencia disponible alude a esto, pero no se conoce el perfil socioeconómico, el tipo de delitos o el tratamiento policial que reciben los afrodescendientes en comparación al resto de la población. Si bien ha habido esfuerzos puntuales en el pasado por mejorar la información en la

materia, los mismos no tuvieron continuidad en el tiempo. El próximo *Censo de Población Privada de Libertad*, es una gran oportunidad para cambiar esta situación, y refinar las políticas de reinserción social de las PPL afrodescendientes.

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

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

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

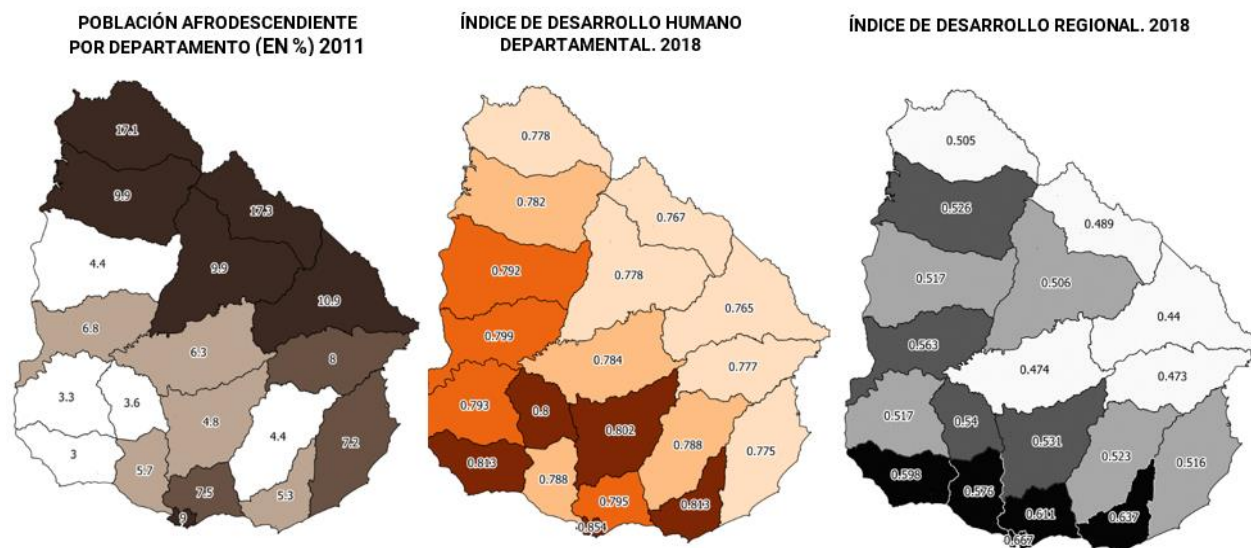
Al considerar diversos índices compuestos sobre el desarrollo humano y territorial (*figura 1*), se observa que, en los años previos a la pandemia, los departamentos del norte presentan los peores desempeños en términos de desarrollo, mientras que Salto ocupa una posición intermedia. De esta forma, buena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

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

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



FIGURA 1. POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE E INDICADORES DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL



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

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

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

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

En resumen, existen diferencias regionales en términos de la calidad de vida, desarrollo económico y social, posibilidades de acceder a estudios terciarios y también diferentes



contextos socio – culturales que marcan las biografías de los afrodescendientes en los territorios en los que residen. Por lo tanto, esta esperable es esperable que las mismas hayan jugado un papel relevante en términos del impacto de crisis sanitaria sobre los niveles bienestar y el acceso al mercado de trabajo en las diferentes regiones del país.

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

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

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

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

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

---

<sup>13</sup> Compuesta por los departamentos de Montevideo, Canelones y San José.

<sup>14</sup> Integrado por Cerro Largo, Tacuarembó y Rivera.

<sup>15</sup> Comprende los departamentos de Artigas, Paysandú y Salto.

### 3.1. Montevideo

#### ¿Dónde viven?

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

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

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

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



Fuente: elaboración propia en base a Censo 2011.

## ¿Qué hacen?

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

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

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

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

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

Al mismo tiempo, Montevideo concentra la mayor cantidad de asentamientos del país, y un porcentaje importante de la población afrodescendiente reside en ellos. Estos factores permiten entender por qué, más de un cuarto de los varones y mujeres afrodescendientes se encuentran en situación de pobreza, mientras que, para el caso de los no afro, esta proporción es menor a un décimo de la población para ambos sexos.

## Mecanismos de equidad racial departamental

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

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

### 3.2. Artigas

#### ¿Dónde viven?

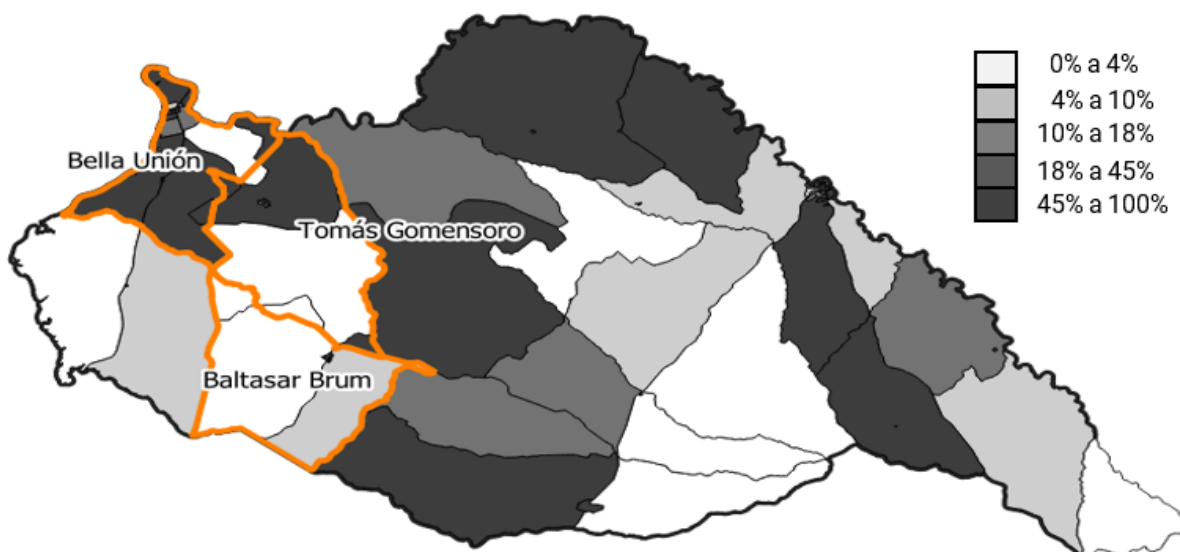
Según datos del Censo 2011, 17.1% de la población de Artigas es afrodescendiente, posicionándose como el segundo departamento con mayor proporción de población afrodescendiente después de Rivera.

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

Artigas cuenta con tres municipios, creados en 2010: Baltasar Brum, Bella Unión y Tomás Gomensoro (*figura 3*). Más de dos tercios de la población afrodescendiente (67.2%) se encuentra sin municipalizar, dado que reside o bien en la capital departamental u otras localidades de menos de 5,000 habitantes. Entre los municipalizados, un cuarto de los residentes del municipio de Bella Unión es

afrodescendiente, mientras que, en el resto de los municipios, es proporción es menor al 4%. En ninguno de estos casos, se encuentran diferencias significativas en términos de ascendencia.

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



Fuente: elaboración propia en base a Censo 2011.

### ¿Qué hacen?

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

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

En relación al sector terciario, la participación de las mujeres es casi 40% superior a la de los hombres. En este sentido, es importante considerar su participación en el sector comercio, que fue uno de los sectores más afectados por la crisis sanitaria, donde el

nivel de participación de los varones afro es similar a la de los no afro (14.8% y 14.4% respectivamente). En el caso de las mujeres afro, su nivel de participación es menor respecto a las no afro (16.2% y 19.5% respectivamente).

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

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

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

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

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

En el caso de la Intendencia de Artigas, si bien la *Unidad de Equidad Racial* es un mecanismo de equidad étnico – racial de reciente creación (2021), representa la concreción de una línea de trabajo que comenzó a funcionar desde 2017, lo que implica un reconocimiento oficial de la importancia del tema a nivel local. Previo a la creación de dicha unidad, la intendencia ha desarrollado un conjunto de acciones de promoción social en barrios que concentran altos niveles de población afrodescendiente, como San Eugenio, Ejido, Mirador y Pintadito, en convenio con diferentes organizaciones de la sociedad afro organizada.

Las principales debilidades de esta unidad son la escasa dotación de recursos administrativos y personal técnico calificado y las limitaciones financieras. Dada la reciente creación de la unidad, las acciones de la intendencia se componen proyectos e

iniciativas puntuales que enfatizan aspectos vinculados al reconocimiento de la identidad cultural de los afrodescendientes al mismo tiempo que iniciativas vinculadas a la igualdad de género y la diversidad.

### 3.3. Cerro Largo

#### ¿Dónde viven?

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

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

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

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



Fuente: elaboración propia en base a Censo 2011.



## ¿Qué hacen?

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

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

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

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

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

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

En Cerro Largo, más de la mitad de los ocupados varones afro son informales, mientras que, en caso de los varones no afro, esta tasa es superior a los dos quintos. Las mujeres presentan tasas similares de informalidad, que en ambos casos son mayores a los tres séptimos. Por otra parte, los ocupados afro en general, en promedio, presentan un año menos de educación que sus pares no afro, aunque en el caso de las mujeres (independientemente de su ascendencia), tienen mayor promedio de años educativos que los varones. Adicionalmente, en la ciudad de Melo, se observa un importante patrón



de segregación residencial que no se asocia con un mayor porcentaje de afrodescendientes en asentamientos irregulares. Río Branco también tiene un marcado nivel de segregación racial territorial, aunque en este caso, sí se vincula con la mayor proporción de afrodescendientes que vive en asentamientos irregulares. Estos factores permiten comprender por qué, casi un séptimo de los varones y mujeres afrodescendientes sea pobre, y en el caso de las mujeres afro, los niveles de incidencia de la pobreza sean tres veces mayores que los de las mujeres no afro.

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

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

Las principales debilidades de este mecanismo es su forma de vinculación administrativa con la Intendencia de Cerro Largo, que es en modalidad de contratación de servicios. Esto tiene como consecuencia que sus actividades se limiten a proyectos e iniciativas puntuales que enfatizan aspectos vinculados al reconocimiento de la identidad cultural de los afrodescendientes al mismo tiempo que iniciativas de vinculadas a la igualdad de género.

## **3.4. Rivera**

### **¿Dónde viven?**

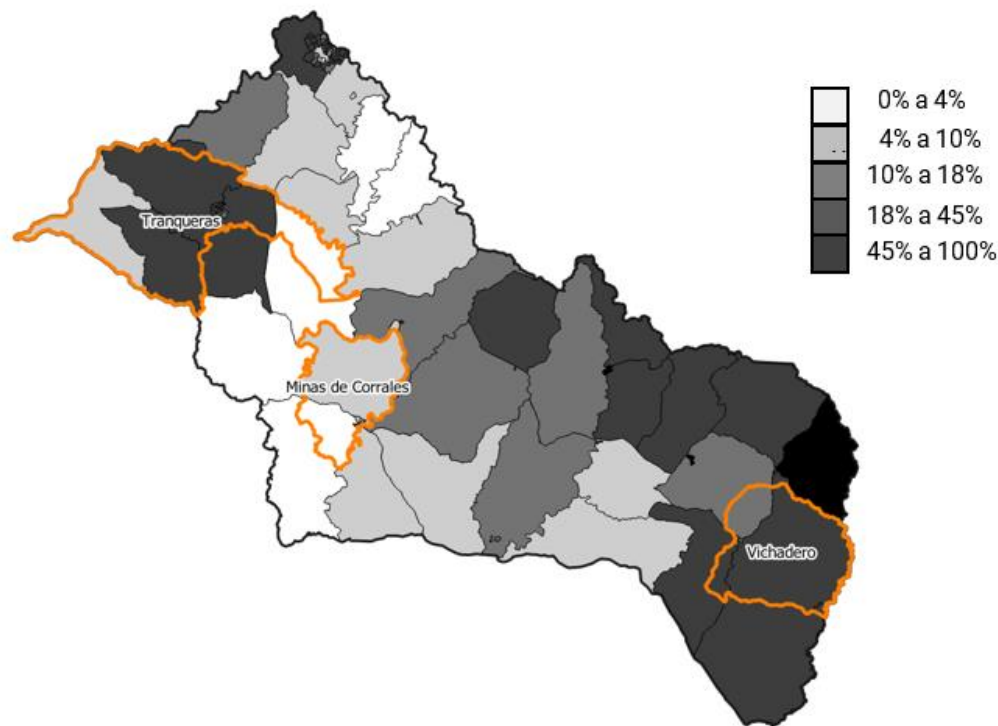
Según datos del Censo 2011, en Rivera, 17.3% de su población es afrodescendiente, posicionándose como el departamento con mayor proporción de población negra. Sin embargo, en términos absolutos, es el tercer departamento con mayor cantidad de población negra (17,727 personas afro), después de Montevideo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

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

Rivera cuenta con tres municipios: Tranqueras, Minas de Corrales y Vichadero (*figura 5*). En este sentido, un 83.8% de la población afrodescendiente residente en el

departamento se encuentra sin municipalizar, dado que reside o bien en la capital departamental, en Mandubí, u otras localidades de menos de 5,000 habitantes. En el municipio de Tranqueras, 9.3% de la población se declara afrodescendiente, seguido por Vichadero (4%), y Minas de Corrales (2.9%).

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



Fuente: elaboración propia en base a Censo 2011.

### ¿Qué hacen?

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

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

10.4%. En relación al sector terciario (servicios), la participación de las mujeres es 38.2% superior a la de los varones.

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

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

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

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

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

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

### 3.5. Salto

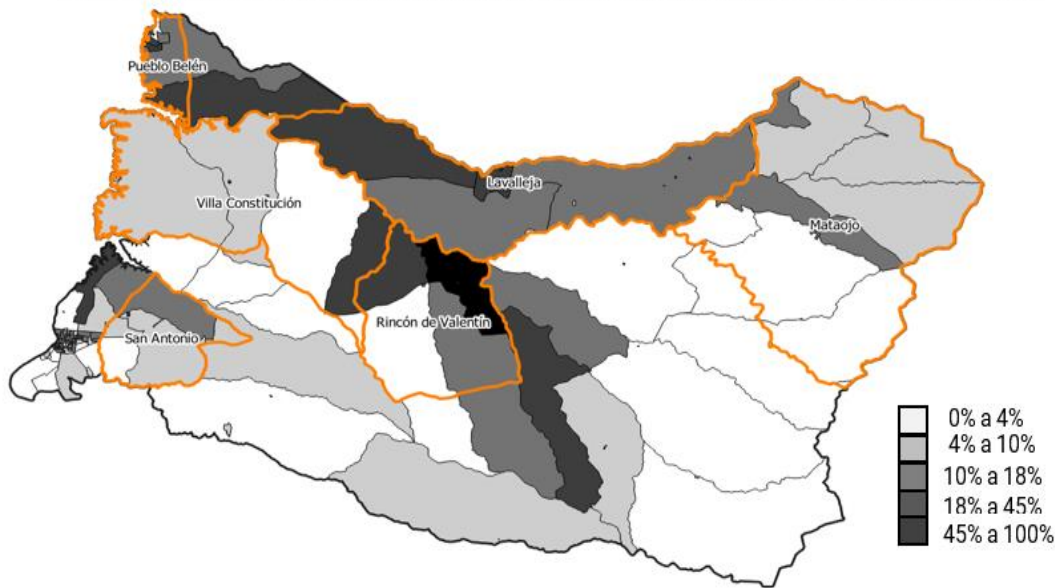
#### ¿Dónde viven?

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

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

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

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



Fuente: elaboración propia en base a Censo 2011.

### ¿Qué hacen?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La principal *debilidad* de este *mecanismo de equidad racial*, es que no cuenta con un referente claramente establecido en el tema, y no hay forma de determinar qué

cantidad de recursos económicos y técnicos trabajan en esta problemática. Esto dificulta el desarrollo de procesos de planificación estratégica y agenda programáticas que estructuren las actividades.

### **3.6. Hacia la inclusión social de los afrodescendientes a nivel departamental**

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

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

En los departamentos del interior, se observa un patrón recurrente: la mayoría de la población afrodescendiente reside en las ciudades capitales, y mientras que el resto lo hace en diferentes localidades urbanas de cada departamento. Dado que las capitales del interior no están municipalizadas, la mayoría de la población de estos departamentos no cuenta con la posibilidad de participar en el tercer nivel de gobierno, lo que constituye una limitación en términos de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones locales.

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

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

cuatro quintos de la población total del departamento, el porcentaje de población afro no municipalizada asciende a 84.2%.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

ambos departamentos, la proporción de mujeres ocupadas en este sector es minoritaria.

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

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

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

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

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

Esto supone un trabajo en conjunto entre cada *mecanismo de equidad racial departamental* con las diferentes estructuras organizativas de cada intendencia con dedicadas a la gestión humana, que asegure la alineación de las políticas de

contratación de recursos humanos con el cumplimiento de las acciones afirmativas para afrodescendientes consagradas por la *Ley 19.122*.

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

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

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

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

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

El desarrollo de proyectos que puedan congeniar ambos aspectos en otros departamentos deberá tener en cuenta las especificidades de los contextos culturales de cada departamento, así como también las especializaciones productivas de cada uno. La *Secretaría Étnico-Racial y para Poblaciones Migrantes* de la intendencia de

Montevideo realizó algo similar, con la creación del espacio sociocultural *Reus – Ansina*, que se gestionó en conjunto con organizaciones de la sociedad civil afro.

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

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

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

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

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

tiende a perpetuar la exclusión social y económica de los menos favorecidos, entre los cuales se encuentra buena parte de la población afrodescendiente del país.

## Referencias

Arocena, F. y Aguiar, S. 2007. *Multiculturalismo en Uruguay: ensayo y entrevistas a once comunidades culturales*. Montevideo: Ediciones Trilce.

Capurro et al. 2020. *Impacto social y económico del COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay*. Montevideo: PNUD. Disponible en: <https://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/Covid-19/undp-uy-impacto-social-economico-Covid19-2020.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).

Carneiro, F. y F. Traversa. 2018. "Uruguay 2017: reactivación económica y nuevos conflictos políticos". *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 38 (2): 379-407. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v38n2/0718-090X-revcipol-38-02-0379.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).

Collins, P. H. 1998. "The Tie that Binds: Race, Gender and US Violence". *Ethnic and Racial Studies*, 21 (5), 917-938.

Crenshaw, K. 1991. "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color". *Stanford Law Review*, 43(6): 1241-1299.

El Paso. 2020. *Dueños de personas, personas con dueños. Investigación sobre trata de personas en Uruguay*. Disponible en: [https://ongelpaso.org.uy/wp-content/uploads/2020/10/ELPASA\\_DUENOS\\_DE\\_PERSONAS.pdf](https://ongelpaso.org.uy/wp-content/uploads/2020/10/ELPASA_DUENOS_DE_PERSONAS.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).

Espí Hernández, A. 2021. *Uruguay: el país que supo reducir la desigualdad y la pobreza. Un análisis de su desarrollo social bajo el enfoque de los ODS 1, 5 y 10*. FCS-UDELAR. Disponible en: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/28475/5/Uruguay%20el%20pa%C3%ADs%20que%20supo%20reducir%20la%20desigualdad%20y%20la%20pobreza\\_Espi.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/28475/5/Uruguay%20el%20pa%C3%ADs%20que%20supo%20reducir%20la%20desigualdad%20y%20la%20pobreza_Espi.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).

Fiscalía General de la Nación. 2020. *Eficacia y eficiencia del sistema penal y sus efectos en el sistema carcelario*. Montevideo: Fiscalía General de la Nación. Disponible en: <https://www.gub.uy/fiscalia-general-nacion/sites/fiscalia-general-nacion/files/2021-06/informe-estadistico-a-setiembre.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).

Fraser, N. 2001. "Redistribución, reconocimiento y participación: hacia un concepto integrado de justicia". *Informe mundial sobre la cultura. Diversidad cultural, conflicto y pluralismo*. Madrid: UNESCO.

\_\_\_\_\_. 2009. *Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world*. New York: Columbia University Press.

Fraser, N. y A. Honneth. 2003. *Redistribution or recognition?* London New York: Verso.

- Juanche, A. y Palummo, J. 2012. *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas*. Montevideo: SERPAJ Uruguay-Observatorio del Sistema Judicial. Disponible en: <https://autores.uy/obra/15864> (Último acceso: 17/10/2021).
- Leguizamón, F. 2020. "Selectividad penal étnico – racial: una aproximación a la cárcel y su racismo enmascarado". En Olaza, M. (coord.). *Desigualdades Persistentes, identidades obstinadas. Los Efectos de la Racialidad en la Población Afrouruguaya*, 31-45. Montevideo: FCS-UdelaR y AECID. Disponible en: [https://estudiosafrolatinoamericanos.uy/wp-content/uploads/2020/12/Desigualdades-persistentes-identidades-obstinadas\\_completo.pdf](https://estudiosafrolatinoamericanos.uy/wp-content/uploads/2020/12/Desigualdades-persistentes-identidades-obstinadas_completo.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Mordecki, G. 2021. *La economía uruguaya a diferentes velocidades, tanto en la subida como en la bajada*. Montevideo: IECON-FCEA. Disponible en: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/28181/1/La\\_econom%C3%ADa\\_uruguaya\\_a\\_diferentes\\_velocidades.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/28181/1/La_econom%C3%ADa_uruguaya_a_diferentes_velocidades.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- ONU MUJERES. 2020. *Pandemia, políticas públicas y desigualdades de género en Uruguay*. Montevideo. Disponible en: <https://ciedur.org.uy/wp-content/uploads/2020/07/medidas-de-politica-publica-onu-mujeres-julio2020.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Rodríguez Miranda, A. 2010. "La frontera Uruguay-Brasil y el desarrollo local". *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. 19 (37): 14-51. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/859/85919842002.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Rodríguez Miranda, A., et al. 2018. *Índice de Desarrollo Regional Chile-Uruguay. Una propuesta para medir el desarrollo regional en América Latina*. IECON - UdelaR, e ICHM - UA. Disponible en: <https://riedesarrollo.org/wp-content/uploads/2019/01/IDERE.pdf> (Último acceso: 17/10/2021).
- Salas, G. y Vigorito, A. 2021. "Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones". Blog del Departamento de Economía. Montevideo: FCEA. Disponible en: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/27070/1/Pobreza\\_y\\_desigualdad\\_en\\_Uruguay\\_v2.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/27070/1/Pobreza_y_desigualdad_en_Uruguay_v2.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- Shields, S.A. 2008. "Gender: An Intersectionality Perspective". *Sex Roles*, 59 (5-6), 301-311.
- Suárez, M. 2020. "Impactos económicos y laborales generados por la pandemia del Covid-19 en diferentes industrias en Uruguay: casos de estudio". *Investigación y Negocios*, 13 (22), 6-22. Disponible en: [http://www.scielo.org.bo/pdf/riyn/v13n22/v13n22\\_a02.pdf](http://www.scielo.org.bo/pdf/riyn/v13n22/v13n22_a02.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).
- UNFPA. 2012. *Población Afro en Uruguay: Ahora Visibles, pero aún sin Políticas. Población y Políticas Públicas. Apuntes para el Debate*. Montevideo: UNFPA. Disponible en: [https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/poblacion\\_afro\\_en\\_uruguay\\_ahora\\_visibles\\_pero\\_aun\\_sin\\_politicas\\_-\\_pdf\\_descargar\\_libre.pdf](https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/poblacion_afro_en_uruguay_ahora_visibles_pero_aun_sin_politicas_-_pdf_descargar_libre.pdf) (Último acceso: 17/10/2021).