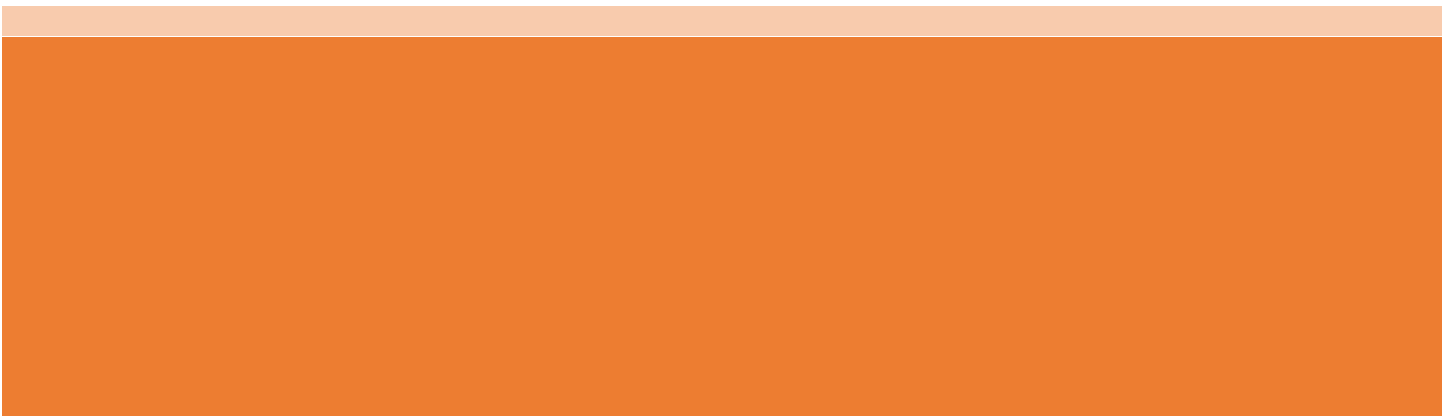




INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA ÉTNICA - RACIAL EN LOS GOBIERNOS SUB- NACIONALES: LOS CASOS DE ARTIGAS, CERRO LARGO, MONTEVIDEO Y RIVERA

NOTA TÉCNICA N° 1



1. RESUMEN EJECUTIVO¹

- El enfoque epidemiológico que caracterizó la gestión de la pandemia de COVID-19 enfatiza la importancia de los factores biológicos individuales y comportamentales que aumentan la probabilidad de contagio y la mortalidad. Sin embargo, esto ha opacado aspectos centrales como la situación socioeconómica y el acceso a servicios públicos de las minorías raciales, entre otros grupos marginados, algo que se agravó a partir de la escasez información en materia de ingresos y bienestar.
- A nivel nacional, y en Montevideo en particular, los afrodescendientes sufrieron las principales repercusiones de la crisis sanitaria. La incidencia de la pobreza en mujeres afro aumentó en 3.7% entre 2019 y 2020, mientras que, para las no afro, se incrementó un 2.5%. De esta forma, la brecha entre mujeres afro y no afro en términos de pobreza creció en 1.2% durante la pandemia.
- La pobreza infantil (menores de entre 0 a 5 años de edad), que venía decreciendo tanto a nivel nacional como en Montevideo, aumentó 2.1% en la capital en 2020. Y la brecha en incidencia de la pobreza, que siempre fue superior en el caso de los niños y niñas afro, creció 8.2% en Montevideo entre 2019 y 2020, muy por encima del aumento registrado a nivel nacional (3.4%).
- El desempleo general en Montevideo venía aumentando desde 2014, y alcanzó su máximo en 2020. En particular, el shock económico tuvo importantes consecuencias para las trabajadoras afro cuya brecha de desempleo en relación a las mujeres no afro aumentó 2.5%, mientras que en para los varones, la diferencia se redujo en un punto porcentual.
- En 2020, se observa una reducción abrupta de la brecha de la tasa de informalidad entre trabajadores afro y no afro. Dado que los afrodescendientes han tenido históricamente una mayor participación en el mercado de trabajo informal, y que quienes pudieron resistir mejor el impacto de la crisis fueron los trabajadores formales con capacidad de teletrabajar, los trabajadores y trabajadoras afrodescendientes fueron los más afectados por la crisis.
- Estos resultados tienen importantes implicaciones para el diseño de políticas sociales y laborales locales: es necesario focalizar los esfuerzos de mejora del bienestar en mujeres y niños y niñas afro, y promover programas de empleo que

¹ Informe elaborado para UNFPA por el equipo de consultores, integrado por Carlos Aloisio y Orlando Rivero.

incorporen el enfoque étnico racial, con el fin de combatir la informalidad y generar oportunidades, especialmente en el caso de las trabajadoras afro.

2. CONTEXTO INSTITUCIONAL

Tanto las Oficinas país como la Oficina Regional del UNFPA para América Latina y el Caribe vienen implementando varias líneas de acción que facilitan herramientas de empoderamiento para la población afrodescendiente, particularmente de mujeres y jóvenes, en el marco de los compromisos internacionales asumidos en el *Plan de Acción del Cairo*, el *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, la *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, el *Decenio Internacional para los Afrodescendientes*, los *Compromisos de Nairobi CIPD25*, la estrategia global de juventud del UNFPA *Mi Cuerpo, Mi Vida, Mi Mundo* y la iniciativa regional *165 Millones de Razones* para invertir en adolescentes y jóvenes. Siguiendo estas prioridades estratégicas, UNFPA Uruguay ha desplegado varias acciones de fortalecimiento de la ciudadanía y derechos de adolescentes y jóvenes afrodescendientes, como la novedosa iniciativa de *Zoom a tu voz: juventudes afro en Uruguay* durante 2020, resultando, entre otros productos, en un documento de incidencia sobre adolescentes y jóvenes afrodescendientesⁱ.

Al mismo tiempo, entre 2015 y 2020, la *Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República* (OPP) implementó la *Estrategia Nacional de Políticas Públicas para Afrodescendientes 2030* en los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Salto. La misma promovía definiciones estratégicas de carácter político, acompañadas de acciones públicas articuladas con las políticas departamentales y municipales. Este programa permitió el desarrollo de proyectos comunes entre instituciones del gobierno central y las intendencias, promoviendo la participación de la sociedad civil organizada afro en el ciclo de implementación de políticas públicas.

Finalmente, en los últimos años, varios gobiernos departamentales han dado pasos importantes en la incorporación de la dimensión étnico - racial en sus líneas de trabajo. La *Intendencia de Montevideo* viene trabajando en el tema desde 2004, en lo que hoy se conoce como la *Secretaría de Equidad Étnico Racial y Poblaciones Migrantes*. En 2016, la Intendencia de Cerro Largo crea *Espacio Pro-Afro* y en 2017 comienza a funcionar la *Mesa de Trabajo Afro Canaria en Canelones*. Finalmente, en 2018, Salto y Artigas disponen la creación de *Líneas de Trabajo en Afrodescendencia*, mientras que la Intendencia de Rivera establece su *Oficina de Inclusión*.

El proyecto *Inclusión de la Perspectiva Étnico - Racial en los Gobiernos Subnacionales: los casos de Artigas, Cerro Largo, Montevideo y Rivera* busca profundizar el anclaje territorial de acciones promovidas por las políticas la equidad de equidad étnico - racial,

a través del análisis de las brechas en el bienestar y el acceso a servicios entre los afrodescendientes y el resto de la población en el marco de la pandemia de COVID-19.

Los afrodescendientes en Uruguay se encontraban en una peor situación relativa que el resto de la población desde mucho tiempo antes que el inicio de la actual pandemia de COVID-19, dada su condición histórica de marginalización y vulnerabilidad. En general, las personas de ascendencia afro se encuentran sobrerrepresentados entre los pobresⁱⁱ, son víctimas de múltiples formas de discriminación y de segregación residencialⁱⁱⁱ, presentan menores niveles de logros educativos^{iv}, mayores niveles de participación en el mercado laboral informal^v, entre otras. Y como era de esperarse, fue el colectivo más afectado por la pandemia y las medidas de combate a la misma.

Si bien durante 2020 y buena parte de 2021, la gestión de la pandemia se basó en el *enfoque epidemiológico*^{vi}, enfatizando la importancia de los factores biológicos individuales y comportamentales que aumentan tanto la probabilidad de contagio y mortalidad, este abordaje ha opacado aspectos centrales como la situación socioeconómica y el acceso a servicios públicos de las minorías raciales, entre otros grupos marginados. Por otra parte, la escasez de fuentes de información en materia de ingresos y bienestar desagregada por ascendencia étnico-racial y género fue un obstáculo importante para discutir la situación de dichos grupos en relación a los efectos económicos y sociales de la pandemia de COVID-19.

En esta nota técnica – la primera de una serie de notas para los gobiernos departamentales que forman parte de este proyecto – se presenta un breve panorama del bienestar de la población afrodescendiente en Montevideo en la última década y durante la crisis sanitaria, en base a los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el período 2010 - 2020^{vii}, considerando en primer lugar la incidencia de la pobreza. En segundo lugar, se analiza las tendencias en materia de participación en el mercado de trabajo uruguayo. En ambos casos se analiza el impacto diferencial de la crisis por género y ascendencia. La nota se cierra con un apartado de recomendaciones para la mejora de las políticas locales en materia de inclusión social de la población afrodescendiente.

3. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN LA BRECHA RACIAL EN INGRESOS EN MONTEVIDEO

En Uruguay, donde los afrodescendientes representa cerca del 11% de la población, existe evidencia que la pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto particularmente negativo en las condiciones de vida de la población afrodescendiente. Esto se debe a que dicho colectivo ya se encontraba en una peor posición relativa en los años previos a la pandemia^{viii}.

Para el caso de Montevideo, entre 2010 y 2017 se produjo una reducción del cercana al 50% en la incidencia de la pobreza general a nivel de personas y hogares en Uruguay. A partir de 2018, con la desaceleración del crecimiento económico, la incidencia de la pobreza en personas y hogares comenzó a crecer. Sin embargo, para el período 2010 – 2019, en promedio, habían 2.6 personas afro pobres por cada persona no afro pobre y cerca de 2.9 hogares afro pobres cada hogar no afro pobre. Como se observa en los gráficos 1 y 2, entre 2019 y 2020, la incidencia de la pobreza en personas afro crece 2.8%, mientras que para las personas no afro tiene un incremento de 0.8%. En el caso de los hogares, estos valores son de 2.4% y 1.2%, respectivamente.

Gráfico 1. Incidencia de la pobreza en personas según ascendencia. Montevideo. 2010 - 2020

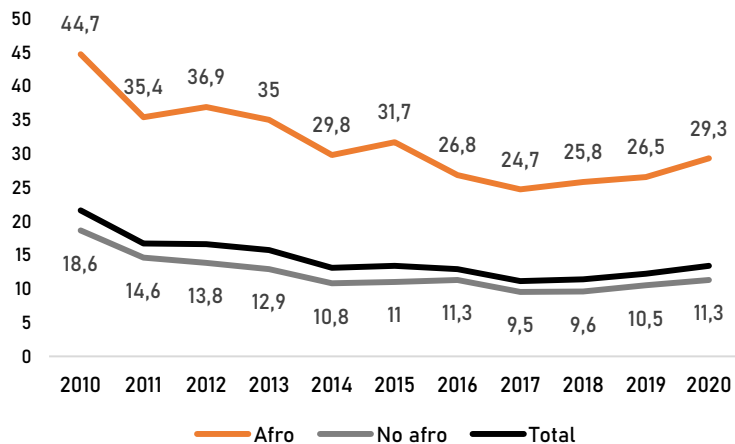
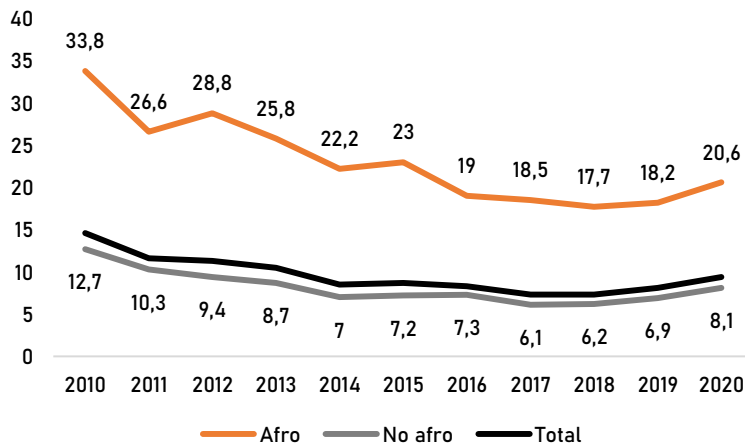


Gráfico 2. Incidencia de la pobreza en hogares según ascendencia. Montevideo. 2010 - 2020



Fuente: elaboración propia en base a ECH – INE, 2010 - 2020.

Por otra parte, la proporción de personas y hogares afro en 2020 es en promedio 2.5 veces mayor que en personas y hogares no afro. En otras palabras, si bien la proporción de personas y hogares pobres afro crece más que en el caso de los no afro en 2020, se observa una disminución de la brecha en la incidencia de la pobreza entre personas y hogares afro respecto a las no afro. Esto se debe, en parte, al aumento de la proporción de personas y hogares no afro pobres, y también a la subestimación de la cantidad de personas afrodescendientes en la muestra de la ECH 2020.

Al desagregar la información de personas y hogares según sexo, encontramos un patrón similar en el caso de los hogares con jefatura femenina afro en comparación a sus pares no afro: aumentó la incidencia de la pobreza, pero disminuyó la diferencia entre ambos. El análisis a nivel de personas muestra dos resultados importantes. En primer lugar, la incidencia de la pobreza en mujeres afro aumentó en 3.7% entre 2019 y 2020, mientras que para las no afro este valor es de 2.5%. Por lo tanto, la diferencia entre mujeres afro y no afro en términos de incidencia de la pobreza creció en 1.2% durante la pandemia (gráfico 3). En segundo lugar, la incidencia de la pobreza infantil (menores de entre 0 a 5 años de edad) entre 2010 y 2019 venía decreciendo. En 2020, aumentó 4.3% a nivel nacional y 2.1% en la capital. Sin embargo, entre 2019 y 2020, la brecha en incidencia de la pobreza, que siempre fue superior en el caso de los niños y niñas afro, creció 3.4% a nivel nacional y 8.2% en Montevideo (gráfico 4). De esta forma, al momento de diseñar mejores políticas sociales de carácter local que tengan como objetivo mejorar el bienestar de la población afro, hay dos grandes grupos que deberían ser priorizados: las mujeres y los niños y niñas afro.

Considerando que la pandemia de COVID-19 representó un shock de corto y mediano plazo para el mercado de trabajo, en la siguiente sección se presenta la información sobre el comportamiento de la tasa de actividad, empleo, desempleo e informalidad para 2020 y los años anteriores a la crisis sanitaria.

Gráfico 3. Incidencia de la pobreza según sexo y ascendencia. Montevideo. 2010 - 2020

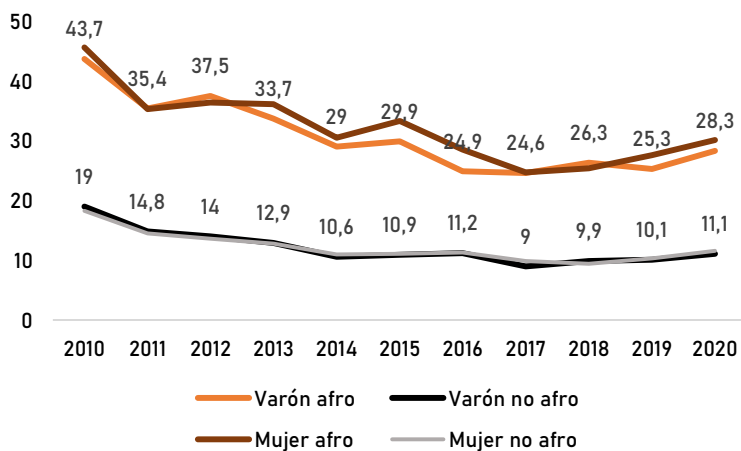
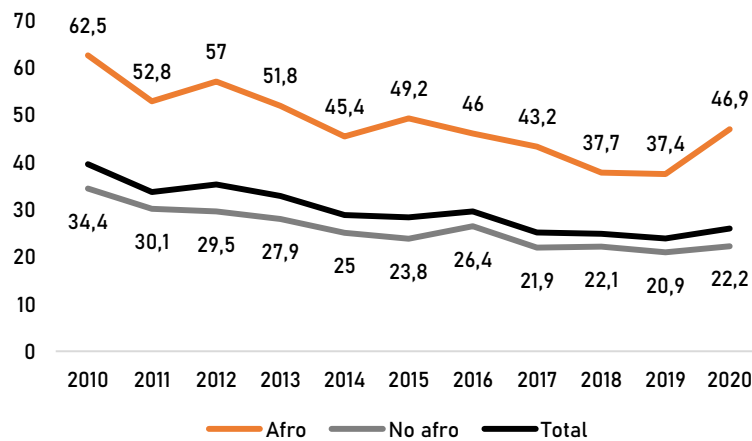


Gráfico 4. Incidencia de la pobreza infantil según ascendencia. Montevideo. 2010 -2020



Fuente: elaboración propia en base a ECH - INE, 2010 - 2020.

4. EL SHOCK DIFERENCIAL DE LA CRISIS SANITARIA EN EL MERCADO DE TRABAJO SEGÚN ASCENDENCIA

La evidencia disponible sobre la participación de los afrodescendientes en el mercado de trabajo uruguayo señala que los mismos ingresan más tempranamente que sus pares no afro. Este proceso viene acompañado de una desvinculación precoz del sistema educativo^{ix}, y vincula con dos consecuencias importantes: una mayor prevalencia de niños y niñas afro involucrados en trabajo infantil^x, y la mayor proporción adolescentes afrodescendientes involucrados en el mercado de trabajo informal^{xi}. De esta forma, las personas afrodescendientes trabajan más horas, en múltiples empleos, durante más tiempo a lo largo de sus vidas en promedio que el resto de la población uruguaya^{xii}. En el caso de Montevideo, parte de este problema es captado por la tasa de actividad, que para el período 2010 – 2020 es en promedio 5.1% mayor que la de la población no afro (gráfica 5), y en menor medida por la tasa de empleo, que para el mismo período es 2.1% superior en el caso de la población afro (gráfico 6).

La inserción temprana y con menores calificaciones en el mercado laboral informal se traduce en un marcado proceso de segregación ocupacional, que lleva a que las mujeres afrodescendientes estén sobrerrepresentadas en el servicio doméstico y los varones en ocupaciones vinculadas a la construcción y la seguridad^{xiii}. Adicionalmente, en parte por la diferencia en términos educativos^{xiv}, y en partes por el efecto de la discriminación racial^{xv}, los afrodescendientes reciben menores ingresos que sus pares no afro que se desempeñan en las mismas ramas y tipos de ocupación.

En el caso de los afrodescendientes es importante tener en cuenta además la intersección entre género y ascendencia: la tasa de actividad y empleo de los varones afro es superior a la de los varones no afro, y en ambos casos, se encuentran muy por encima de las de las mujeres afro y no afro. En el caso de la tasa de desocupación, las mujeres afro son las que presentan mayores niveles promedio, mientras que los varones afro y las mujeres no afro tienen niveles similares, y los varones no afro presentan menores tasas de desocupación promedio. En Montevideo, como consecuencia del shock económico producido por la crisis sanitaria, se observa una continuación de las tendencias decrecientes en la tasa de actividad y de empleo en trabajadores afro y no afro, que comienza a manifestarse desde 2014 (gráficos 5 y 6).

Gráfico 5. Tasa de actividad según ascendencia. Montevideo. 2010 - 2020

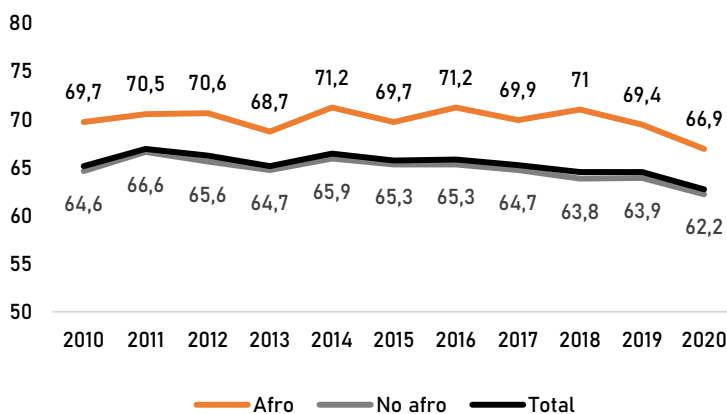
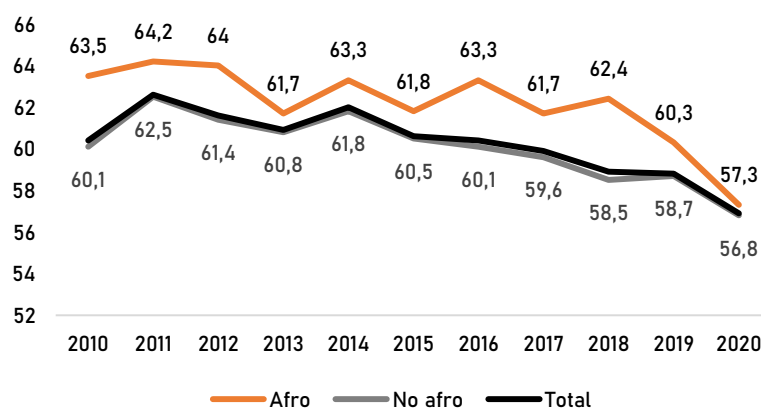


Gráfico 6. Tasa de empleo según ascendencia. Montevideo. 2010 - 2020



Fuente: elaboración propia en base a ECH - INE, 2010 - 2020.

Como es sabido, la crisis sanitaria provocó la destrucción de decenas de miles de puestos de trabajo. Pero este fenómeno, nuevamente, tuvo impacto diferencial en términos de ascendencia étnica: la diferencia entre trabajadores afro y no afro alcanza su máximo histórico en 2020, cuando este indicador en el caso de los trabajadores y trabajadoras afro se ubica 5.6% por encima del resto de los trabajadores (gráfica 7).

Las restricciones de movilidad llevaron a una mayor prevalencia del teletrabajo. Y en la medida que los trabajadores afro históricamente se desempeñaban en ocupaciones informales, que exigen bajos niveles de capital humano, fueron los principales afectados por la crisis de COVID-19 en el ámbito laboral. Quienes pudieron resistir mejor los efectos negativos de la crisis fueron los trabajadores formales que tenían la capacidad de teletrabajar. Sin embargo, para el caso de Montevideo, se observa una continuación del incremento de desempleo que ya venía en aumento desde 2014, y una reducción abrupta de la brecha de la tasa de informalidad entre trabajadores afro y no afro en 2020 (gráfico 8). En el caso de las mujeres afro, debe señalarse que, entre 2019 y 2020, la brecha de desempleo en relación a las mujeres no afro aumentó 2.5%, mientras que en para los varones, la diferencia se redujo en un punto porcentual. Estos resultados tienen implicaciones importantes para el diseño de políticas de inclusión laboral que incorporen el enfoque étnico racial. Es necesario promover políticas y programas locales focalizados en la inserción formal de la población afrodescendiente, y en particular para las mujeres trabajadoras afro.

Gráfico 7. Tasa de desempleo por ascendencia. Montevideo. 2010 - 2020

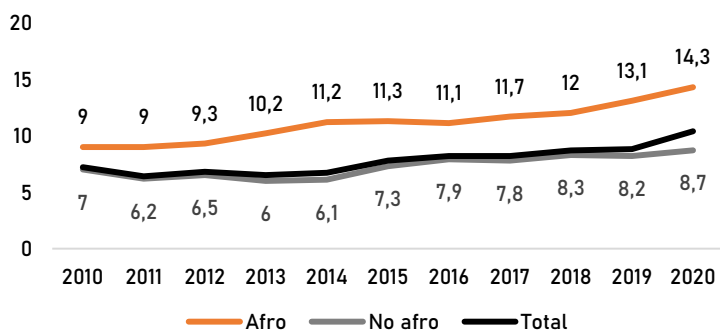
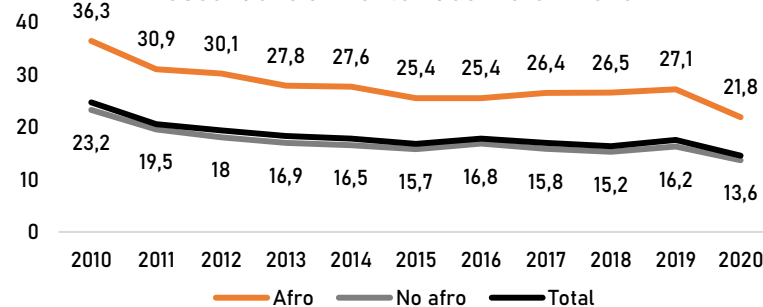


Gráfico 8. Trabajadores informales según ascendencia. Montevideo. 2010 - 2020



Fuente: elaboración propia en base a ECH - INE, 2010 - 2020.

5. COMENTARIOS FINALES

El discurso epidemiológico que caracterizó la gestión de la pandemia de COVID-19 provocó un desplazamiento en la agenda pública de la problemática de las minorías raciales. En el caso de Uruguay, los afrodescendientes sufrieron las principales repercusiones de la crisis sanitaria. Esto tiene serias implicaciones en términos del diseño de políticas públicas que promuevan la equidad racial. En primer lugar, como se mostró más arriba, al interior de la población afro, hay dos grandes grupos que deberían ser priorizados en términos de políticas sociales: las mujeres y los niños y niñas afro. En segundo lugar, se desprende del análisis de las tendencias del mercado laboral que es necesario tomar medidas para fortalecer la participación de los afrodescendientes en el mercado laboral, especialmente en el caso de las trabajadoras afro.

Una muestra clara de las consecuencias negativas del predominio del enfoque epidemiológico en la gestión de la pandemia es el escaso efecto que ha tenido para 2020 la aplicación de la *Ley 19.122 - Normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral*. El cumplimiento de esta ley, que establece un cupo del 8% para trabajadoras y trabajadores afro, registró su mínimo histórico en 2020: menos de un 0.7% de los ingresos al estado fue de personas afrodescendientes, según datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)^{xvi}.

Estos problemas no son particularmente nuevos, en tanto las brechas en el bienestar entre afrodescendientes y el resto de la población tienen larga data. Sin embargo, en el actual contexto, los gobiernos subnacionales, en su rol de gobiernos de cercanía, ocupan un lugar privilegiado para la identificación de las necesidades relacionadas con las condiciones de vida de dicho colectivo. En particular, el diagnóstico de los problemas de implementación y diseño de políticas dirigidas al combate de la pobreza y la desigualdad a nivel local es clave para mejorar el proceso de inclusión social, económica y productiva de los afrodescendientes.

-
- ⁱ El proyecto de participación juvenil “Zoom a tu voz: juventudes afro en Uruguay”, se implementó a través de una alianza entre Colectiva Mujeres, UNFPA, MediaRed, el Instituto Afrodescendiente para el Estudio y la Investigación y el Desarrollo y el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). En este marco se encuentra el documento de incidencia sobre la situación de adolescentes y jóvenes afrodescendientes. <https://uruguay.unfpa.org/es/Una-aproximacion-a-la-realidad-de-las-y-los-adolescentes-y%20jovenes-afrodescendientes-en-Uruguay>
- ⁱⁱ CEPAL, 2017. Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos. Cepal: Santiago de Chile.
- ⁱⁱⁱ Banco Mundial. 2018. *Afrodescendientes en América Latina: Hacia un Marco de Inclusión*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- ^{iv} Allen, Walter, Edward E. Telles y Margaret Hunter. 2000. “Skin Color, Income and Education: A Comparison of African Americans and Mexican Americans”, *National Journal of Sociology*, 12: 129-180.
- ^v CEPAL. 2020. *Afrodescendientes y la Matriz de la Desigualdad Social en América Latina: Retos para la Inclusión*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ^{vi} McClure, Elizabeth et al 2020. “Racial Capitalism Within Public Health—How Occupational Settings Drive COVID-19 Disparities”. *American Journal of Epidemiology*, 189: 1244-1253.
- ^{vii} Hasta marzo de 2020, el trabajo de campo de la ECH se realizó de forma presencial. Debido a la emergencia sanitaria, en abril de 2020 se continuó mediante entrevistas telefónicas, aplicando un formulario reducido con el objetivo de recoger la información necesaria para estimar los principales indicadores de mercado de trabajo e ingresos de los hogares y personas, que no incluyó el módulo de preguntas sobre ascendencia étnico racial entre otras preguntas. Desde ese mes, se utilizó la modalidad panel rotativo, tomando como base los hogares entrevistados en 2019. En la versión final publicada en junio de 2021, se incluyó información sobre la ascendencia de los entrevistados. Para los meses de abril a diciembre de 2020, se imputó la información sobre las características étnico – raciales de los integrantes del hogar que habían sido relevados en 2019. Dado que no se preguntó por este tema en las entrevistas telefónicas, la base de personas sin expandir presenta 3,462 casos sin información de ascendencia, de un total de 145,166 casos que componen la muestra (2.4%). Para la base expandida, esto representa un total de 76,714 casos sin información de ascendencia, para un total de 3,530,883 casos (2.2%). El análisis preliminar de la base no muestra sesgos de omisión significativos por regiones. Sin embargo, en la comparación con la ECH 2019, donde de afros representaban 11.5% de la población total, en 2020 representan el 11.2. Dado que la tendencia observada en anteriores ediciones de la ECH mostraba un crecimiento inter-anual progresivo de la proporción de este colectivo sobre el total, es necesario tener en cuenta que las estimaciones con la base 2020 tienden a subestimar la proporción de afrodescendientes en diferentes dimensiones.
- ^{viii} Presidencia de la República. Estrategia Nacional de Políticas Públicas para Afrodescendientes, 2030. Montevideo: Presidencia de la República.
- ^{ix} Porzecanski, Rafael. 2008. “Raza y desempeño educativo en el Uruguay contemporáneo: un análisis de la brecha entre afrodescendientes y blancos”. Trabajo presentado al III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población. Córdoba, Argentina, 24-26 de septiembre 2008.
- ^x OIT. 2010. *Magnitud y características del trabajo infantil en Uruguay*. Montevideo: OIT, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), INE.
- ^{xi} Bucheli, Marisa y Wanda Cabella. 2007. *Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial. ENHA 2006, Informe Temático*. Montevideo: INE –UNDP.
- ^{xii} Cabella, Wanda, Matías Nathan y Mariana Tenenbaum. 2013. *Atlas Socio Demográfico y de la Desigualdad del Uruguay. La población afro-uruguaya en el Censo 2011*. Montevideo: Trilce.
- ^{xiii} Triaca, Laura., Mariana Ferrer y Tania Echagüe 2017. *Ascendencia Étnico Racial y Mercado de Trabajo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Montevideo: MTSS.
- ^{xiv} Bucheli, Marisa y Rafael Porzecansky. 2011. “Racial inequality in the Uruguayan Labor Market: an Analysis of Wage Differentials Between Afro-descendants and Whites”. *Latin American Politics and Society* 53, 113-150.
- ^{xv} González, C. y G. Sanromán (2010) “Movilidad intergeneracional y raza en Uruguay”. Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR), 13/10. Montevideo: FCS – UDELAR.
- ^{xvi} ONSC. 2021. Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado 2020. Montevideo: Presidencia de la República.