

Ecos de la Línea de Color

Afrodescendientes e inclusión en Uruguay

Uruguay, Julio de 2025



Ecos de la Línea de Color

Afrodescendientes e inclusión en Uruguay

Fondo de Población de las Naciones Unidas – Uruguay

Oficial a Cargo

Valeria Ramos

Asesor en VIH/Estrategia No dejar a nadie atrás

Juan José Meré

Consultor en Migraciones, derechos humanos y desarrollo

Marcelo Mondelli

Autor del estudio

Carlos Aloisio

Carlos Aloisio es sociólogo y magíster de The University of Edinburgh, Reino Unido. Su trayectoria profesional ha estado marcada por un compromiso profundo con la inclusión social y la equidad racial en Uruguay, combinando el análisis académico con la implementación de políticas públicas con un enfoque en la justicia social y los derechos humanos.

Más de una década de consultorías internacionales y publicaciones para el Banco Mundial, el BID, CAF y UNFPA entre otras, lo posicionan como experto en Afrodescendencia del país, especialmente en el vértice de políticas públicas y análisis socioeconómico. Su análisis integra evidencia empírica cuantitativa e implementación práctica de políticas de inclusión social. Actualmente, se desempeña como consultor de UNFPA y Profesor de Estadística de la University of London, Reino Unido.

El desarrollo del presente estudio contó con el apoyo de UNFPA – LACRO y de la AECID – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Cita sugerida:

Ecos de la línea de color. Afrodescendientes e inclusión en Uruguay. Fondo de Población de las Naciones Unidas, AECID - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Uruguay, 2025

Diseño, diagramación y producción gráfica: Cebra Comunicación

ISBN: 978-92-95114-74-6

Fecha de Publicación: Julio, 2025

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

Índice

Abreviaturas	5
Resumen ejecutivo	8
I. Introducción	11
II. Barreras históricas a la inclusión étnico-raciales	19
Capítulo 1. Información sensible a las diferencias étnico-raciales	21
1.1. Ascendencia étnico-racial según las cifras oficiales	23
1.2. Etnicidad y color de la piel según las encuestas lapop	25
1.3. Registros administrativos	26
1.4. Principales conclusiones	28
Capítulo 2. Inclusión política y población afrodescendiente	29
2.1. Normativa nacional	30
2.2. Institucionalidad para población afrodescendiente	34
2.3. Participación ciudadana	36
2.4. Principales conclusiones	43
Capítulo 3: inclusión socioeconómica y afrodescendientes	44
3.1. Enfoques sobre pobreza	46
3.2. Incidencia de la pobreza monetaria entre 2006 y 2024	46
3.3. Pobreza multidimensional	49
3.4. El índice pobreza multidimensional del ine	55
3.5. Acceso a la vivienda	53
3.6. Propiedad de la vivienda 2010-2024	54
3.7. Asentamientos irregulares	55
3.8. Educación y población afrodescendiente	58
3.8. Principales conclusiones	59
Capítulo 4: inclusión productiva y afrodescendientes	61
4.1. Participación en mercado laboral, 2006 – 2024	65
4.2. Segmentación laboral e inclusión productiva	66
4.3. Efectividad de las acciones afirmativas	68
4.4. Principales conclusiones	71
Consideraciones finales	72
Referencias	74
Anexo 1: normativa internacional sobre personas afrodescendientes	78
Anexo 2: normativa nacional	83
Anexo 3: indicadores de pobreza multidimensional	84

Abreviaturas

AGEV-OPP - Dirección de Gestión y Evaluación, Oficina de Planeamiento y Presupuesto
ANEP - Administración Nacional de Educación Pública
ANII - Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ASSE - Administración de los Servicios de Salud del Estado
BID - Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CHRXD - Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda forma de Discriminación
CONEVAL - Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (México)
ECH - Encuesta Continua de Hogares
ENAJ - Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud
ENHA 2006 - Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006
FCEA - Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (UDELAR)
FHCE - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UDELAR)
FCEA - Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (UDELAR)
FHCE - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UDELAR)
FCS - Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR)
IDA - Intendencia Departamental de Artigas
IDCL - Intendencia Departamental de Cerro Largo
IDS - Intendencia Departamental de Salto
IMC - Intendencia Municipal de Canelones
IMM - Intendencia Municipal de Montevideo
INE - Instituto Nacional de Estadística del Uruguay
INEFOP - Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
MEC - Ministerio de Educación y Cultura
MI - Ministerio del Interior
MIDES - Ministerio de Desarrollo Social
MIEM - Ministerio de Industria, Energía y Minería
MVOT - Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
MVOTMA - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (actual MVOT)
MTSS - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NBI - necesidades básicas insatisfechas
LP - Línea de pobreza
OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT - Organización Internacional del Trabajo
OMS - Organización Mundial de la Salud
ONSC - Oficina Nacional del Servicio Civil
ONU - Organización de las Naciones Unidas
OPP - Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República Oriental del Uruguay
PISA - Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE
(Program for International Student Assessment)
PMB - Programa de Mejoramiento de Barrios
PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UdelaR - Universidad de la República
VAB - Valor agregado bruto

Índice de figuras, esquemas, tablas y gráficos

Figuras

Figura 1	Prevalencia de experiencias de discriminación y principales motivos en personas de 15 a 29 años, según ascendencia étnico-racial, sexo y región, 2013	17
Figura 2	Fuentes de datos estadísticos sobre población afrodescendiente en Uruguay. Los censos 2011 y 2023, y la ECH	25
Figura 3.	Normativa nacional sobre población afrodescendiente, 1989 – 2025	33
Figura 4	Institucionalidad para población afrodescendiente vigente en 2024	34
Figura 5	Institucionalidad para población afrodescendiente no vigente en 2024	35
Figura 6	Población afrodescendiente según zonas municipalizadas y no-municipalizadas 2011	38
Figura 7	Población afrodescendiente según zonas municipalizadas y no-municipalizadas 2023	39
Figura 8	Propuestas aprobadas por ciclo de presupuesto participativo en Montevideo 2006-2018 y población afrodescendiente por segmento censal (en %) 2011	41
Figura 9	Personas directamente beneficiadas por propuestas seleccionadas en el pp por ciclos 2006 a 2018 (en%)	42
Figura 10	Población afrodescendiente e indicadores de desarrollo departamental	45
Figura 11	Incidencia de la pobreza monetaria en hogares y personas. total país, 2006 – 2024	48
Figura 12	Incidencia de la pobreza monetaria en hogares y personas. Nueva metodología. Total país, 2024	50
Figura 13	Incidencia de la pobreza multidimensional en personas según ascendencia étnico-racial (en%). total país. 2024	52
Figura 14	Población afrodescendiente por segmento censal (en%) (2011) y asentamientos irregulares (2018) en 5 ciudades del Uruguay	56
Figura 15	Principales indicadores de mercado laboral según ascendencia étnico-racial (en%). total país. 2024	66

Esquemas

Esquema 1	Ideas clave: ¿por qué se habla de afrodescendientes?	14
Esquema 2	Ideas clave: exclusión, igualdad y equidad e inclusión	15
Esquema 3	Ideas clave: interseccionalidad	16
Esquema 4	barreras históricas a la equidad étnico-racial	20
Esquema 5	Información sensible a las diferencias étnico-raciales: principales conclusiones	28
Esquema 6	Ideas clave: Políticas de identidad y redistribución	31
Esquema 7	Inclusión política y población afrodescendiente: principales conclusiones	43
Esquema 8	Inclusión socioeconómica y población afrodescendiente: principales conclusiones	65
Esquema 8	Inclusión productiva y población afrodescendiente: principales conclusiones	77

Tablas

Tabla 1	Población afrodescendientes en cargos altos, según tipo de institución, 2013	29
Tabla 2	Desempeño de afrodescendientes en pruebas PISA, 2014	62
Tabla 3	Distribución de los ocupados por ramas de actividad según ascendencia étnico-racial, 2013-2023	67
Tabla 4	Beneficios y población objetivo de la Ley 19.122	69
Tabla 5	Nivel de cumplimiento de las medidas de capacitación laboral y becas otorgadas por la Ley 19.1222. Total país 2014-2018 (%)	70

Graficos

Gráfico 1	Población afrodescendiente por departamentos según censos (en %)-2011 y 2023	22
Gráfico 2	Pirámide poblacional por ascendencia (afro/no afro) – 2011	22
Gráfico 3	Pirámide poblacional por ascendencia (afro/no afro) – 2023	23
Gráfico 4	Personas mayores de 18 años según ascendencia étnico-racial simple (en%) según ECH y Censos. Total país, 2011 y 2023	24
Gráfico 5	Personas mayores de 18 años según ascendencia étnico-racial principal (en%) según ECH y Censos. Total país, 2011 y 2023	24
Gráfico 6	Personas mayores de 18 años según ascendencia etnicidad (en%). Total país, 2010 y 2018	26
Gráfico 7	Etnicidad y media del color de la piel. Personas mayores de 18 años. Total País 2010 y 2018	27
Gráfico 8	Personas mayores de 18 años cuyo color de pieles de 5 o más en la escala PERLA (en%). Total país, 2010 y 2018	27
Gráfico 9	Cantidad de peticiones a la CHRXD, según tipo de discriminación. 2016 – 2017	30
Gráfico 10	Participación en gobiernos locales según ascendencia étnico-racial, 2014 (en%	40
Gráfico 11	Propuestas seleccionadas en PP en segmentos con 45% o más de la población afrodescendiente, según ciclo del PP, 2006 – 2018	40
Gráfico 12	Pobreza multidimensional por ascendencia étnico-racial (en%). Total país, 2017 y 2013	49
Gráfico 13	Cantidad de privaciones por ascendencia étnico-racial (en%). Total país, 2017 y 2023	51
Gráfico 14	Personas con privaciones por derecho según ascendencia étnico-racial (en%). Total país, 2017 y 2023	51
Gráfico 15	Propietarios según ascendencia étnico-racial (en%). Total país, 2010 – 2024	54
Gráfico 16	Propietarios solamente de la vivienda que se ubican en asentamientos irregulares según ascendencia étnico-racial (en%). Total país, 2010 – 2024	54
Gráfico 17	Personas en viviendas ubicadas en asentamientos irregulares según ascendencia étnico-racial (en%). Total país, 2016 – 2023	54
Gráfico 18	Personas en viviendas ubicadas en asentamientos irregulares según ascendencia étnico-racial (en%). Montevideo, 2016 – 2023	57
Gráfico 19	Personas en viviendas ubicadas en asentamientos irregulares según ascendencia étnico-racial (en%). Interior, 2016 – 2023	57
Gráfico 20	Promedio de años de educación por tramos de edad y ascendencia étnico-racial (en%) 2017 y 2023	58
Gráfico 21	TBA y TNA a un centro educativo para adolescentes entre 15 y 17 años. 2011	59
Gráfico 22	TBA y TNA a un centro educativo para adolescentes entre 18 y 24 años. 2011	60
Gráfico 23	Distribución Kernel del salario por hora de los ocupados según ascendencia étnico-racial. Total país, 2023	62
Gráfico 24	Distribución Kernel del salario por hora de los varones ocupados según ascendencia étnico-racial. Total país, 2023	63
Gráfico 25	Distribución Kernel del salario por hora de las mujeres ocupadas según ascendencia étnico-racial. Total país, 2023	63
Gráfico 26	Ocupados que perciben salarios por debajo del salario mínimo nacional según sexo y ascendencia étnico-racial (en%). Total país, 2023	64
Gráfico 27	Ocupados que no están registrados en la seguridad social según ascendencia étnico-racial. Total país, 2006-2024	67
Gráfico 28	Varones ocupados por ascendencia étnico-racial según estrato de productividad. Total país, 2007 y 2014	68
Gráfico 29	Mujeres ocupadas por ascendencia étnico-racial según estrato de productividad. Total país, 2007 y 2014	68
Gráfico 30	Cumplimiento de la cuota de ingresos afrodescendiente (en%) Total país, 2014 – 2024	70

Resumen ejecutivo

En 1903, W. E. B. Du Bois sentenció que «*el problema del siglo XX es el problema de la línea de color*» (p. 1). El autor se refería a las divisiones raciales y las desigualdades estructurales entre blancos y negros en Estados Unidos tras la abolición de la esclavitud. La «línea de color» simbolizaba no solo la separación física y legal (como en las leyes de segregación Jim Crow), sino también las barreras psicológicas, económicas y sociales que perpetuaban la discriminación y el racismo. A pesar de todos los cambios políticos, económicos y sociales que el mundo ha atravesado desde entonces, en el presente, el concepto de la “línea de color” continúa vigente en el pensamiento contemporáneo sobre raza y etnicidad. El presente estudio propone examinar las expresiones modernas –los “ecos”– de la “línea de color” en el Uruguay del siglo XXI.

Más del 10% de la población uruguaya se identifica como afrodescendiente, conformando la principal minoría étnico-racial del país. Sin embargo, también es el colectivo más desfavorecido en términos de su inclusión social efectiva. Este informe examina las desigualdades que enfrenta la población afrodescendiente en Uruguay, destacando cuatro áreas críticas para la inclusión social: información, inclusión política, inclusión socioeconómica e inclusión productiva. Estas dimensiones fueron seleccionadas porque constituyen los pilares necesarios para entender y abordar las dinámicas de exclusión.

La falta de información adecuada dificulta el diagnóstico y diseño de políticas públicas. La participación política limitada restringe la capacidad de los afrodescendientes para influir en decisiones clave. Las desigualdades socioeconómicas perpetúan brechas de bienestar, mientras que la exclusión del sistema productivo refuerza las barreras económicas estructurales. Este análisis proporciona una visión panorámica de los desafíos y oportunidades en cada área.

Información sensible a las diferencias étnico-raciales

El sistema de información estadística uruguayo ha dado pasos importantes desde 2006 al incluir la autoidentificación étnico-racial en encuestas y censos nacionales. La visibilización estadística de la población afrodescendiente ha permitido documentar brechas significativas en el bienestar.

La comparación entre la autoidentificación de ascendencia simple y principal revela cómo los indicadores tradicionales pueden subestimar la magnitud de la población afrodescendiente y sus necesidades específicas. Estudios complementarios, como los de LAPOP, aportan una visión más completa al considerar el color de piel como factor determinante de las experiencias de discriminación. En particular, señalan cómo las percepciones fenotípicas intensifican las experiencias de discriminación, destacando la necesidad de enfoques multidimensionales en la recopilación de datos. Adicionalmente, persisten deficiencias en los registros administrativos que podrían enriquecer la capacidad de monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

Inclusión política

La representación de los afrodescendientes en espacios de toma de decisiones sigue siendo marginal en el ámbito público y privado. Un relevamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestra que menos del 2 % de las personas afrodescendientes ocupan cargos de liderazgo en el sector público. La participación es algo mayor en organizaciones de la sociedad civil y sindicatos, pero esto no compensa la falta de representación en los principales espacios de poder político y económico.

A pesar de avances normativos, como la Ley N.º 19.122 que establece acciones afirmativas en el ámbito educativo y laboral, las políticas dirigidas a la población afrodescendiente se centran predominantemente en el reconocimiento de su identidad y su aporte cultural, dejando de lado aspectos redistributivos esenciales. Además, los mecanismos antidiscriminación existentes no han sido efectivos para resolver casos de discriminación étnico-racial, y existe evidencia que sugiere el funcionamiento de mecanismos sociales que disuaden a las víctimas de presentar denuncias formales.

Los mecanismos institucionales han demostrado ser ineficaces para fomentar una participación política más equitativa. En el caso del *Presupuesto Participativo en Montevideo*, diseñado para promover la participación directa de los ciudadanos, las propuestas provenientes de zonas con alta proporción de población afrodescendiente representan una mínima fracción de las iniciativas aprobadas, lo que refleja la baja incidencia de este grupo en la toma de decisiones locales. En conjunto, estas dinámicas perpetúan la exclusión política y limitan las posibilidades de los afrodescendientes de incidir en las decisiones que afectan directamente su bienestar y desarrollo.

Inclusión socioeconómica

La exclusión socioeconómica de los afrodescendientes en Uruguay es persistente y multifacética. Entre 2006 y 2023, la incidencia de la pobreza monetaria en los hogares afrodescendientes ha sido sistemáticamente más del doble que en el resto. Aunque en la última década se observaron descensos en los niveles generales de pobreza, la crisis derivada de la pandemia de COVID-19 intensificó estas desigualdades, afectando de manera desproporcionada a los afrodescendientes.

La pobreza multidimensional, que considera privaciones en derechos como vivienda, educación, salud y seguridad social, refleja brechas importantes. Aunque las carencias en salud y educación han disminuido, el acceso a una vivienda adecuada continúa siendo una de las principales limitantes. Un porcentaje significativamente mayor de afrodescendientes vive en asentamientos irregulares, con implicaciones graves para su bienestar y estabilidad económica. Si bien la proporción de propietarios de viviendas entre afrodescendientes y no afrodescendientes ha mostrado mejoras relativas, esta evolución ha sido acompañada por una creciente precarización de las condiciones habitacionales, especialmente en zonas de menor desarrollo territorial. Estas condiciones perpetúan la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Inclusión productiva

La inclusión productiva de los afrodescendientes enfrenta obstáculos significativos, reflejados en la participación laboral, los niveles salariales y la calidad del empleo. Entre 2006 y 2023, se observan brechas persistentes en el acceso al mercado laboral formal, siendo los afrodescendientes más propensos a estar empleados en trabajos informales o de baja productividad. Este fenómeno está acompañado de una marcada segmentación ocupacional que concentra a este grupo en sectores con menor valor agregado, perpetuando las desigualdades económicas.

Las mujeres afrodescendientes enfrentan las mayores desventajas, ya que sufren una doble penalización debido a la intersección de género y raza. Estas dinámicas se traducen en mayores tasas de desempleo, salarios inferiores y una representación desproporcionada en el trabajo doméstico o no calificado. Además, la inserción temprana de los afrodescendientes en el mercado laboral informal, especialmente entre los jóvenes, limita sus posibilidades de acumular capital humano y acceder a mejores oportunidades a lo largo de sus vidas.

La efectividad de las acciones afirmativas destinadas a mejorar la inclusión productiva ha sido limitada. Aunque la Ley N.º 19.122 ha promovido el acceso al empleo formal para afrodescendientes, su impacto ha sido insuficiente para cerrar las brechas salariales y mejorar la calidad del empleo. Estos factores

contribuyen a mantener una peor posición relativa en el sistema productivo del país, consolidando las barreras históricas a la equidad étnico-racial.

Consideraciones finales

El análisis evidencia que las políticas universales no han logrado cerrar las brechas entre la población afrodescendiente y el resto de la sociedad uruguaya. Si bien el reconocimiento cultural ha sido un paso fundamental, es necesario un enfoque equilibrado que incluya medidas redistributivas y un fortalecimiento institucional para garantizar resultados concretos. Además, la adopción de un enfoque interseccional resulta clave para abordar las múltiples dimensiones de la exclusión social.

Uruguay enfrenta el desafío de trascender las políticas universales y diseñar estrategias específicas para garantizar que los afrodescendientes logren una participación plena en todos los aspectos de la vida social, política y económica. Este informe invita a repensar el paradigma de desarrollo inclusivo bajo la premisa de que superar la «línea de color» es esencial para construir un país más equitativo. Uruguay enfrenta el reto de implementar políticas más integrales que no solo reconozcan la identidad afrodescendiente, sino que también promuevan una redistribución justa de recursos y oportunidades.

I. Introducción

W. E. B. Du Bois sentenció que «el problema del siglo XX es el problema de la línea de color» (p. 1), refiriéndose a las divisiones raciales y las desigualdades estructurales entre blancos y negros en los Estados Unidos tras la abolición de la esclavitud. La «línea de color» simbolizaba no solo la separación física y legal (como las leyes de segregación Jim Crow), sino también las barreras psicológicas, económicas y sociales que perpetuaban la discriminación y el racismo.

Esta interpretación del problema racial, junto con otras, formó parte de las influencias intelectuales del activismo negro en Uruguay. Para comprender el pensamiento de Du Bois, es necesario definir dos conceptos centrales de su obra. En primer lugar, el “panafricanismo”, la idea de que los pueblos de ascendencia africana, dispersos por la diáspora, comparten una historia común de opresión y una lucha conjunta contra el racismo y el imperialismo. Esta solidaridad trasciende las fronteras nacionales y exige una coordinación política global.

En segundo lugar, y como en oposición a la filosofía promulgada por un importante líder social negro estadounidense, Booker T. Washington, que promovía, entre otras medidas, la aceptación de formar parte de un grupo excluido, y la educación industrial, Du Bois desarrolla la estrategia del “décimo talentoso”. Du Bois argumentaba que el progreso de la raza dependía de una vanguardia de intelectuales y activistas negros (un diez por ciento de los negros). Esta élite, formada a través de la educación superior clásica, artes y creación cultural, tenía el deber de liderar la lucha por los derechos civiles y políticos plenos mediante la agitación y la protesta¹.

En Uruguay, la mejor aproximación que se tuvo a la idea del “décimo talentoso” fue un grupo de afrodescendientes en San Carlos, Maldonado, que en 1917 funda el periódico “Nuestra Raza”. El lugar no es casualidad. Maldonado fue un nodo crítico del sistema esclavista, especialmente en la red del tráfico clandestino de personas esclavizadas que prosperó mucho después de las prohibiciones legales. Otro factor importante a tener en cuenta es que, dado que la abolición de la esclavitud se hace efectiva en 1862 con la prohibición de los “contratos de peonaje”, que representaban una forma encubierta de esclavitud, nos permite concluir que los fundadores de la revista fueron hijos directos de la última generación que experimentó la esclavitud en Uruguay.

Financiado con publicidad de pequeños comerciantes de la zona (incluyendo de puestos de fruta y verdura), tiene una primera época como periódico local que duró menos de un año. Luego del golpe de Estado de Gabriel Terra, y con el apoyo Salvador Betervide, abogado, activista y político afro-uruguayo, tiene una segunda época que va de 1933 hasta 1948.

En 1933, el régimen autoritario de Terra no solo reprimió a la oposición política tradicional, sino que también intensificó la vigilancia sobre los movimientos sociales y obreros. *Nuestra Raza* reemerge como una plataforma de resistencia, criticando abiertamente al régimen y defendiendo los derechos – que hasta ese momento no se denominaban “humanos” – desde una perspectiva que incorporaba un análisis de inspiración marxista sobre las estructuras de poder y la opresión social.

La revista fue el producto del esfuerzo de hombres y mujeres que, en su mayoría, eran obreros y empleados de oficios humildes (por ejemplo, porteros y empleadas domésticas). Eran figuras autodidactas que, como señalaba un editorial, quitaban tiempo a sus trabajos para dedicarse a la “cultura” y a la lucha por

¹ Al respecto, véase: <https://www.hmdb.org/m.asp?m=205248>

los derechos de su gente al trabajo digno, la remuneración justa, el acceso a la educación, y su precaria situación habitacional.

La participación femenina fue particularmente significativa y progresista para la época. A modo de ejemplo, dos de sus escritoras, lideraron la propuesta de sindicalización para las trabajadoras domésticas durante el *Primer Congreso Nacional de Mujeres* de 1936. A ellas se sumó la primera mujer poeta afrodescendiente en publicar un libro en América Latina, Virginia Brindis de Salas, cuya obra denunciaba la invisibilidad de los afrolatinos.

El “décimo talentoso” uruguayo ya había comprendido la idea del “panafricanismo” de Du Bois. Este equipo de hombres y mujeres afrodescendientes estaban en contacto con una red de intelectuales internacional. La revista publicó traducciones de poemas de Langston Hughes, el poeta del Renacimiento de Harlem; Jorge Amado, escritor brasileiro que posteriormente sería nominado múltiples veces para el Premio Nobel de Literatura y de Nicolás Guillén, el máximo exponente de la poesía negra cubana, entre otros.

Su activismo tenía horizontes internacionales. Por ejemplo, ante un caso de que involucraba a nueve jóvenes afroamericanos falsamente acusados de violación en Alabama en 1931, *Nuestra Raza* comenzó a escribir notas denunciando la influencia y manipulación de pruebas por parte del Ku Klux Klan, y crearon un comité para exigir justicia. Lo mismo hicieron cuando en 1935, Mussolini invadió Etiopía (en aquel momento, Abisinia), creando el “Comité de Raza Negra contra la Guerra y el Fascismo”.

La contribución más tangible y ambiciosa de *Nuestra Raza* al panorama político uruguayo fue su papel como incubadora del *Partido Autóctono Negro (PAN)*, cuya sigla es una guiñada al concepto “panafricanista” de Du Bois. La revista no se limitó a denunciar los problemas de la comunidad; activamente diagnosticó la causa —la falta de representación política— y formuló la solución: la creación de un partido propio. Este proceso demuestra una sofisticada comprensión de la relación entre los medios de comunicación, la ideología y la acción política en 1935. Su programa se estructuró en cuatro puntos:

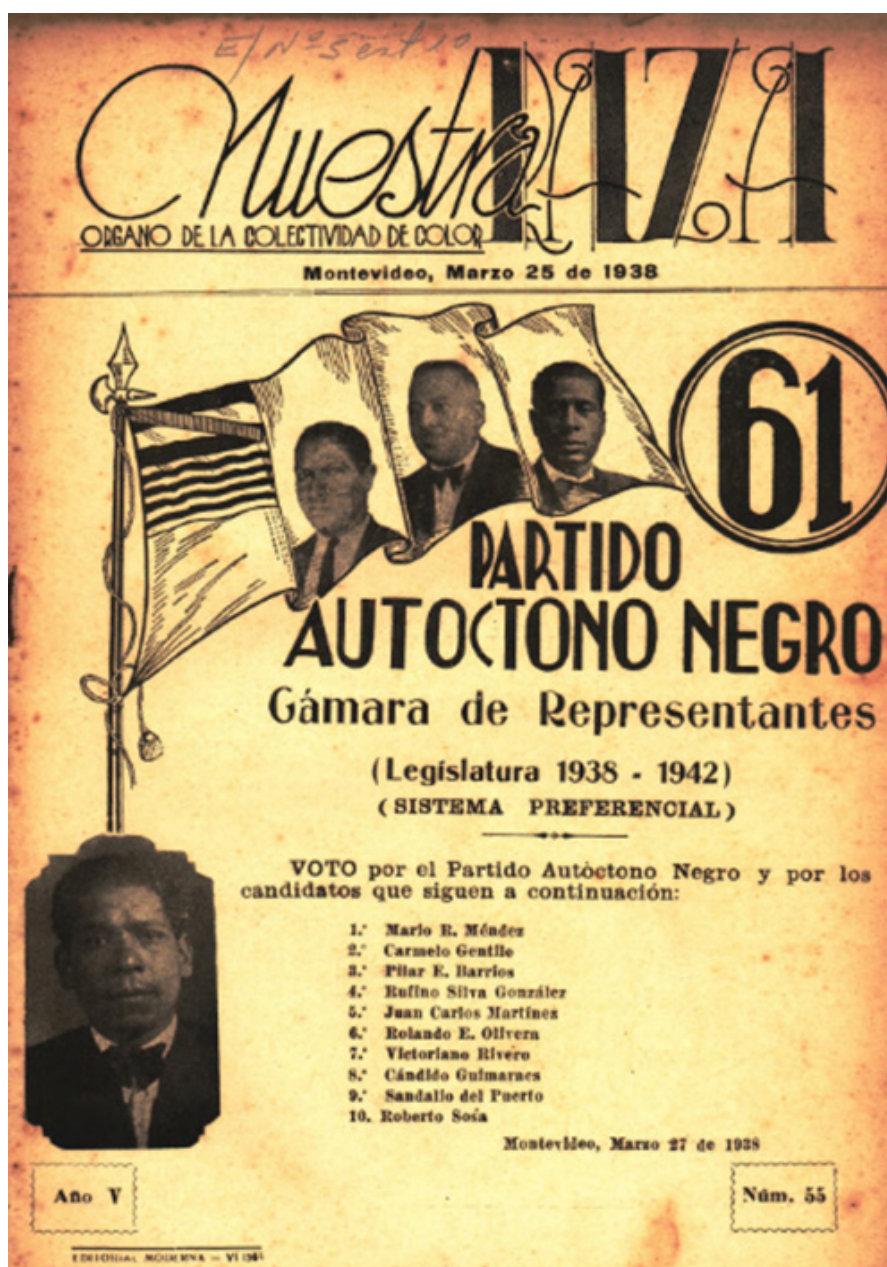
1. Denuncia de la discriminación ocupacional.
2. Unidad de intereses comunes con los sectores más desposeídos de la sociedad.
3. Apoyo a las iniciativas que favorecieran al país.
4. Obtención de representación parlamentaria de la colectividad.

El PAN fue la tercera iniciativa de partido político afrodescendiente en América Latina, precedido por el Partido Independiente de Color de Cuba (1908-1912) y el Frente Negra Brasileira de Brasil (1931-1938) (Andrews, 2007). Sin embargo, a diferencia sus predecesores, su final no fue violento o forzado.

Aunque obtuvieron un resultado electoral modesto en las elecciones de 1938 (obteniendo solo 87 votos), su existencia marcó un hito en la historia política afro-uruguaya. Sin embargo, el resultado electoral tuvo un efecto devastador. Si bien ellos buscaban una banca de representantes, la derrota tuvo un efecto devastador que llevó al estancamiento y disolución del partido en 1944. (Frega, Duffau, Chagas, y Stalla, 2020).

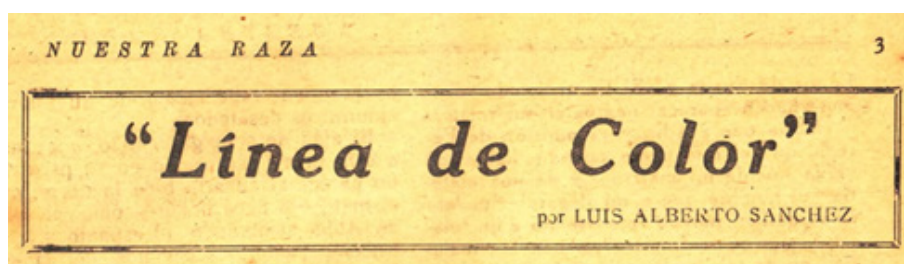
Si bien el equipo de *Nuestra Raza* parece encarnar los ideales de Du Bois, queda por establecer si existía dicha conexión. La evidencia más contundente llegaría de una forma inesperada. En 1946, *Nuestra Raza* anuncia la llegada de Irene Diggs, una antropóloga negra que en ese entonces trabajaba como delegada del Departamento de Estado de los Estados Unidos para el estudio de los problemas sociales. Según la revista, “La señorita Diggs... viene, entre diversos problemas, a estudiar entre nosotros el problema negro (problema que afirman muchos de nuestros negros con espíritu de negación y tozuda incompreensión, no existe).” Y la presentan diciendo: “Bástenos decir que a sus títulos [universitarios] agrega el muy deseado entre los negros norteamericanos de ser ayudante y secretaria de (1936-1946) del doctor William E. Du Bois, profesor de Sociología y encargado de la Universidad de Atlanta”.

En resumen, a comienzos de siglo XX, un académico y activista negro norteamericano comprendió que las desigualdades entre afrodescendientes y el resto tenían un carácter estructural, involucrando aspectos psicológicos, sociales y económicos, y serían un problema que marcaría el resto del siglo.



Portada de la Revista Nuestra Raza n.º 55 (1936) compuesta con un facsímil de la hoja electoral del Partido Autóctono Negro (PAN) Fuente: Gascue - Own work, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=7620652>

Casi un siglo atrás, en Uruguay, un grupo de hombres y mujeres humildes, descendientes de esclavos, se reúne en la ciudad de San Carlos para lanzar una revista. Son trabajadores humildes, pero con alto grado de conocimiento de lo que estaba pasando a nivel internacional, a pesar de no haber terminado la escuela. No todos sabían hablar inglés. A lo sumo sólo uno de los editores podía. Y luego, actualizaba al resto sobre las novedades. Tenían una inspiración de izquierda, pero llamarles marxistas es quizás una exageración, ya que defendían a raja tabla el valor de la democracia y de los derechos. Formaron parte de una red de intelectuales internacional, a pesar de ser autodidactas, aspirando a convertirse en ese “décimo talentoso” que según Du Bois era clave para el progreso del colectivo afrodescendiente. Abrazaron el ideal panafricanista, sin temor



a denunciar injusticias flagrantes y se organizaron para protestar por la situación de los afrodescendientes a nivel internacional, aunque de forma simbólica. Crearon un medio de comunicación que supieron usar como plataforma política y social, abogando mejoras en término de acceso al mercado laboral, la educación, la vivienda digna, la representación política y la visibilización de los afrodescendientes. En buena medida, estos son los elementos que componen la “línea de color” advertida por Du Bouis.

La “línea de color” continúa estando vigente en el pensamiento contemporáneo sobre raza y división étnico-racial, con numerosos estudios académicos que exploran su vigencia en el siglo XXI (Bonilla-Silva, 2014; Alexander, 2010; Goldberg, 2009; Winant, 2001; Omi & Winant, 2014). A pesar de los progresos registrados desde entonces, la misma persiste y se expresa de formas diversas y complejas en la actualidad. El presente estudio propone examinar las expresiones modernas – los “ecos” – de la “línea de color” en el Uruguay del siglo XXI.

El proceso de “visibilización estadística”² 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

Esquema 1

Ideas clave: ¿por qué se habla de afrodescendientes?

Son afrodescendientes todos los pueblos y personas del mundo descendientes de la diáspora africana. En América Latina y el Caribe, se refiere a las distintas culturas negras o afroamericanas que emergieron de los descendientes de africanos y sobrevivieron a la trata o al comercio esclavista que se dio en el Atlántico desde el siglo XVI hasta el XIX.

El término surge durante la preparación de la *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de Durban, Sudáfrica* en 2001, organizada por la ONU, donde se adopta oficialmente (Anton Sánchez, 2007; Antón Sánchez et. al. 2008; Schkolnik, 2009).

LA TRATA TRANSATLÁNTICA DE ESCLAVOS ENTRE SIGLOS XVI Y XIX

“UNA DE LAS TRAGEDIAS MÁS GRANDES EN LA HISTORIA DE LA HUMANIDAD”

De acuerdo con la UNESCO, la trata transatlántica de africanos se destaca en la historia universal de la esclavitud por tres aspectos singulares:

- Su duración, cercana a los 400 años.
- La especificidad de sus víctimas: niños, niñas, mujeres, y hombres negros de origen africano.
- Su legitimación intelectual: la elaboración de la ideología “anti – negro”, que se tradujo jurídicamente en un decreto de la monarquía francesa de 1685, conocido como el “Código Negro”, donde se define a los esclavos como un tipo de propiedad móvil.

Fuente: UNESCO. 2004. *Luchas contra la Esclavitud. Año Internacional de Conmemoración de la Lucha contra la Esclavitud y de su Abolición*. Francia: Talleres de la UNESCO.



ESTIMACIONES PARA LAS AMÉRICAS Y EL RÍO DE LA PLATA

Existen diversas estimaciones sobre el total de esclavos arribados a las Américas durante los siglos XVI a XIX. Según el Proyecto “Viajes Esclavistas” de la Universidad de Emory*, entre 1501 y 1866, esta cifra es cercana a los 11 millones de personas. Por su parte, el historiador Alex Borucki (2008), estima que entre 1786 y 1812, al menos 60.000 esclavos fueron traídos al Río de la Plata desde África y Brasil, más aquellos que llegaron a través de la frontera entre la Banda Oriental y Río Grande.

* Al respecto véase: <https://www.slavevoyages.org>

2 Por “visibilización estadística” se entiende la inclusión de la dimensión étnico/racial en los sistemas de producción de información oficial de información estadística 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).

Esquema 2

Ideas clave: exclusión, igualdad y equidad e inclusión



Exclusión: la mayoría de los ciudadanos participa plenamente en su comunidad, pero algunos son invisibles para el resto de la sociedad, y sus opiniones no son escuchadas



Igualdad: se asume que todos los ciudadanos se benefician de la misma forma si reciben el mismo tipo de apoyo. Todos son tratados de forma igualitaria, pero algunos continúan siendo invisibles para el resto de la sociedad, y sus opiniones aún no son escuchadas



Equidad: algunos ciudadanos reciben un apoyo diferente durante cierto período de tiempo, para que todos puedan ser vistos y escuchados por el resto de la sociedad. Ellos son tratados de forma equitativa



Inclusión: todos los ciudadanos participan plenamente en la sociedad, sin necesidad de apoyos o beneficios diferentes porque las causas de la inequidad han sido eliminadas

desde el punto de vista racial, y europeizada desde el cultural" (Arocena y Aguiar, 2007: 13). Según datos de la *Encuesta Continua de Hogares* (en adelante, ECH) y el censo 2023, más del 10% de la población reconoce tener ascendencia afro o negra, conformando así la minoría étnico-racial más importante del país.

Actualmente, la denominación "afrodescendiente" es ampliamente aceptada a nivel regional. Su uso es reciente, y se originó durante la preparación de la *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia* de Durban (Sudáfrica, 2001), organizada por la ONU, donde se adopta oficialmente (Antón Sánchez, 2007; Antón Sánchez et al. 2008; Schkolnik, 2009). De esta forma, son afrodescendientes todos los pueblos y personas descendientes de la diáspora africana. En América Latina y el Caribe, refiere a las distintas culturas negras o afroamericanas que emergieron de los descendientes de africanos y sobrevivientes de la trata transatlántica de esclavos que tuvo lugar entre los siglos XVI y XIX³.

³ Esta definición tiene implicaciones políticas e históricas, y debe distinguirse de las definiciones técnicas que los estados nacionales utilizan en sus relevamientos de información oficial, que suelen usar diferentes criterios basados en definiciones sociológicas y antropológicas para identificar quién es afrodescendiente en cada país.

Parte de la discusión actual se centra en medidas para mejorar la situación de los grupos marginados, que suelen experimentar múltiples privaciones, vinculadas con diferentes aspectos de su identidad social y cultural (exclusión). Esta perspectiva sobre los desafíos del desarrollo inclusivo se fundamenta en la evidencia de que las políticas de igualdad general no han sido suficientes para reducir las desigualdades entre grupos definidos culturalmente, ya sea por orientación sexual, identidad de género o ascendencia étnico-racial (Stuart y Woodroffe, 2016).

Dichas políticas asumen que todas las personas deberían beneficiarse de la misma forma si reciben el mismo tipo de apoyo por parte de los gobiernos (*igualdad*). Sin embargo, esto no se cumple en el caso las mujeres, las personas transgénero y los afrodescendientes, entre otros grupos. Esto forma parte del paradigma del crecimiento económico equitativo, que implica brindar apoyo económico temporal a los grupos socialmente excluidos para asegurar su inclusión plena en las políticas nacionales de desarrollo.

Finalmente, la exclusión social es un proceso dinámico y multidimensional de fracturas progresivas de los vínculos sociales a nivel individual y colectivo. Por vínculos sociales, nos referimos a las relaciones con otras personas, comunidades de pertenencia e instituciones públicas y privadas, que constituyen la base de la integración social (*inclusión social*).

Esquema 3 Ideas clave: interseccionalidad

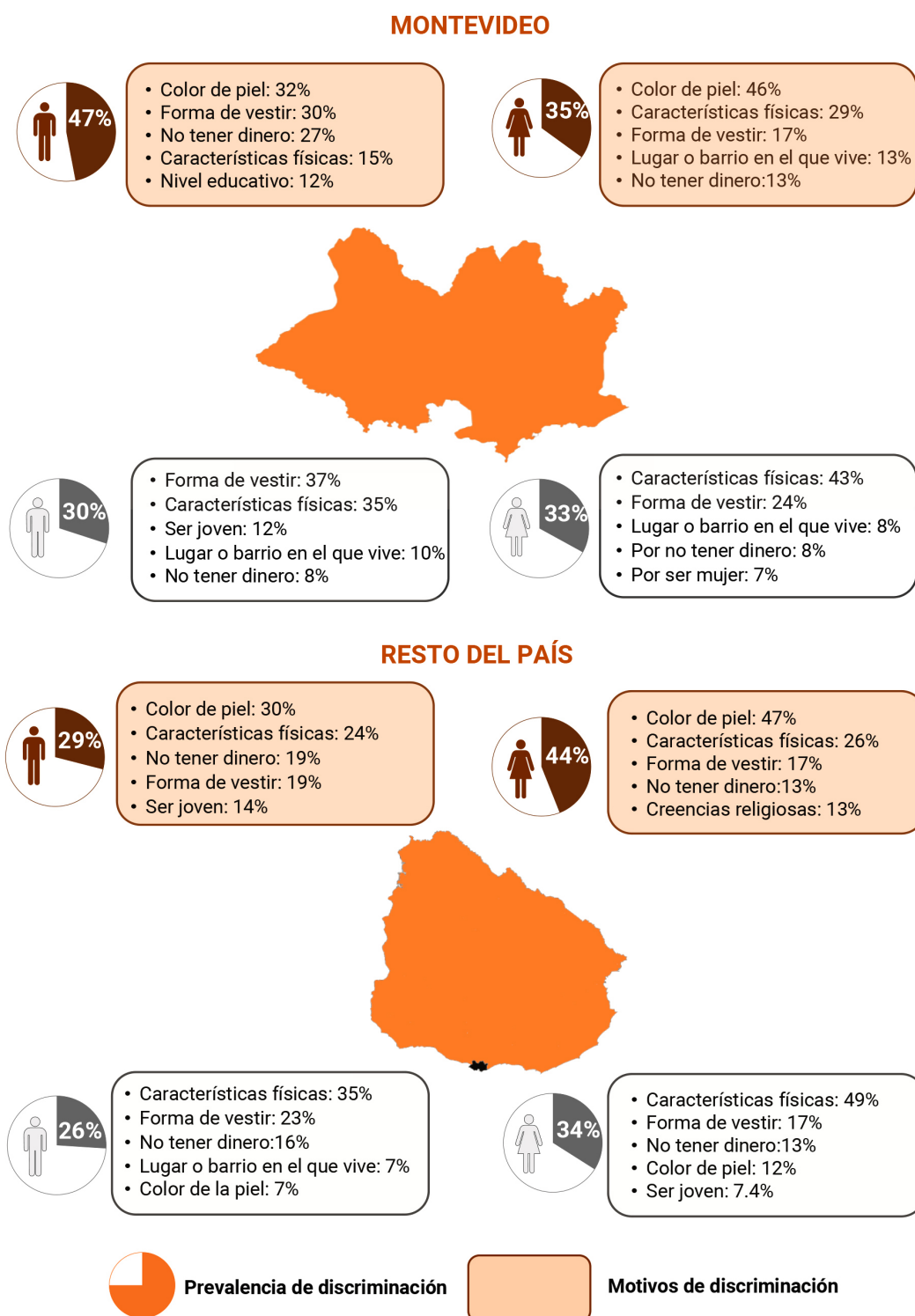
La primera mención del término “interseccionalidad” aparece en un artículo académico de Kimberlé Crenshaw 1989. Según la autora, una de las principales debilidades del pensamiento feminista de la época era tratar el sexismo y racismo como problemas separados. Esto contribuyó a marginar el rol de las mujeres afroamericanas, quienes experimentaban el racismo y el sexismo simultáneamente, a diferencia de las mujeres blancas. Crenshaw propone profundizar el desarrollo de la teoría feminista, focalizando en la “intersección” entre el racismo y el sexismo.



El enfoque interseccional se extendió rápidamente para incluir el estudio de las múltiples formas en que las personas son tratadas de forma desigual por su el género, orientación sexual, nivel socioeconómico, edad, nacionalidad, lugar de residencia y las capacidades, entre otros aspectos.

Las personas se diferencian entre sí según su ascendencia étnico-racial, género, orientación sexual, edad, capacidad física y mental, nivel socioeconómico y nacionalidad, entre otros aspectos. Si bien estos elementos forman parte de su identidad, también son la razón por la que son excluidas. Esta es la idea central del concepto de interseccionalidad. Según este enfoque, las diferentes formas de exclusión social se encuentran interrelacionadas, y se potencian mutuamente. (Collins, 1998; Shields, 2008). Este enfoque, constituye una evolución y sofisticación del análisis de Du Bois, desentrañando las estructuras de opresión que operan en las sociedades modernas.

FIGURA 1 PREVALENCIA DE EXPERIENCIAS DE DISCRIMINACIÓN Y PRINCIPALES MOTIVOS EN PERSONAS DE 15 A 29 AÑOS, SEGÚN ASCENDENCIA ÉTNICO – RACIAL, SEXO Y REGIÓN, 2013



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ENAJ 2013.

Este problema puede ilustrarse utilizando los datos de la *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud de 2013* (en adelante, ENAJ 2013), que indaga sobre experiencias de discriminación⁴. Como se muestra en la *Figura 1*, considerando los entrevistados de entre 15 y 29 años, se observa que 47% de los varones afro de Montevideo se ha sentido discriminado alguna vez en su vida, mientras que los varones no afro declaran 30%. Las diferencias entre las mujeres afro y no afro son menores: 35% y 33% respectivamente. Estos resultados se invierten en el caso de los jóvenes del interior: la prevalencia de experiencias de discriminación es menor en el caso de los varones (30% en el caso de los afros, y 26% para los no afro), y mayor entre las mujeres (44% para las mujeres afro y 34% en el caso de las no afro).

El presente trabajo utiliza como principal fuente de información la *Encuesta Continua de Hogares* (ECH) y los censos 2011 y 2023 del *Instituto Nacional de Estadística* (INE). Puntualmente, se utiliza información de encuestas internacionales y registros administrativos para enriquecer el análisis y la presentación de ciertos problemas.

⁴ Si bien existen ediciones de la ENAJ más recientes, específicamente las de 2018 y 2022, las mismas presentan limitaciones respecto al punto que se quiere ilustrar. La ENAJ 2018 se realizó entre 2017, 2018 y 2019. Específicamente para las entrevistas realizadas en 2019, no se puede compatibilizar con los datos de la ECH de ese año. Por lo tanto, no se puede agregar el módulo de preguntas étnico-racial. En el caso de la ENAJ 2022, no tiene el módulo de preguntas de discriminación.

II. Barreras históricas a la inclusión étnico-racial

La tesis central de este trabajo es que el ciclo de vida de las personas afrodescendientes se caracteriza por la presencia de un círculo vicioso intergeneracional que conduce a la exclusión social (*Esquema 1*). Sin embargo, entender cómo funcionan ciertas dinámicas sociales perversas es necesario, pero no suficiente para concretar el ideal de la inclusión social. En este enfoque existe pragmatismo en el diagnóstico, de forma que pueda ser incorporado a la agenda pública y abordado por los hacedores de política. Por esta razón, el trabajo se estructura según cuatro áreas transversales necesarias para lograr el ideal del desarrollo con inclusión social: los déficits en materia de información, inclusión política, socioeconómica y productiva.

Estas dimensiones fueron seleccionadas porque constituyen los pilares necesarios para entender y abordar las dinámicas de exclusión. La falta de información adecuada obstaculiza el diagnóstico y diseño de políticas públicas. La participación política limitada restringe la capacidad de los afrodescendientes para influir en decisiones clave. La persistencia de las desigualdades socioeconómicas perpetúa brechas históricas de bienestar, mientras que la exclusión del sistema productivo refuerza las barreras económicas estructurales. Este análisis busca proporcionar una visión panorámica de los desafíos y oportunidades en cada área.

Dado que los afrodescendientes suelen ser víctimas de discriminación múltiple, el análisis de cada una de estas dimensiones se enriquece con la incorporación del enfoque interseccional, considerando en cada caso, cómo las diferencias en términos de género y territorio potencian los procesos de exclusión en diferentes subgrupos del colectivo afrodescendiente.

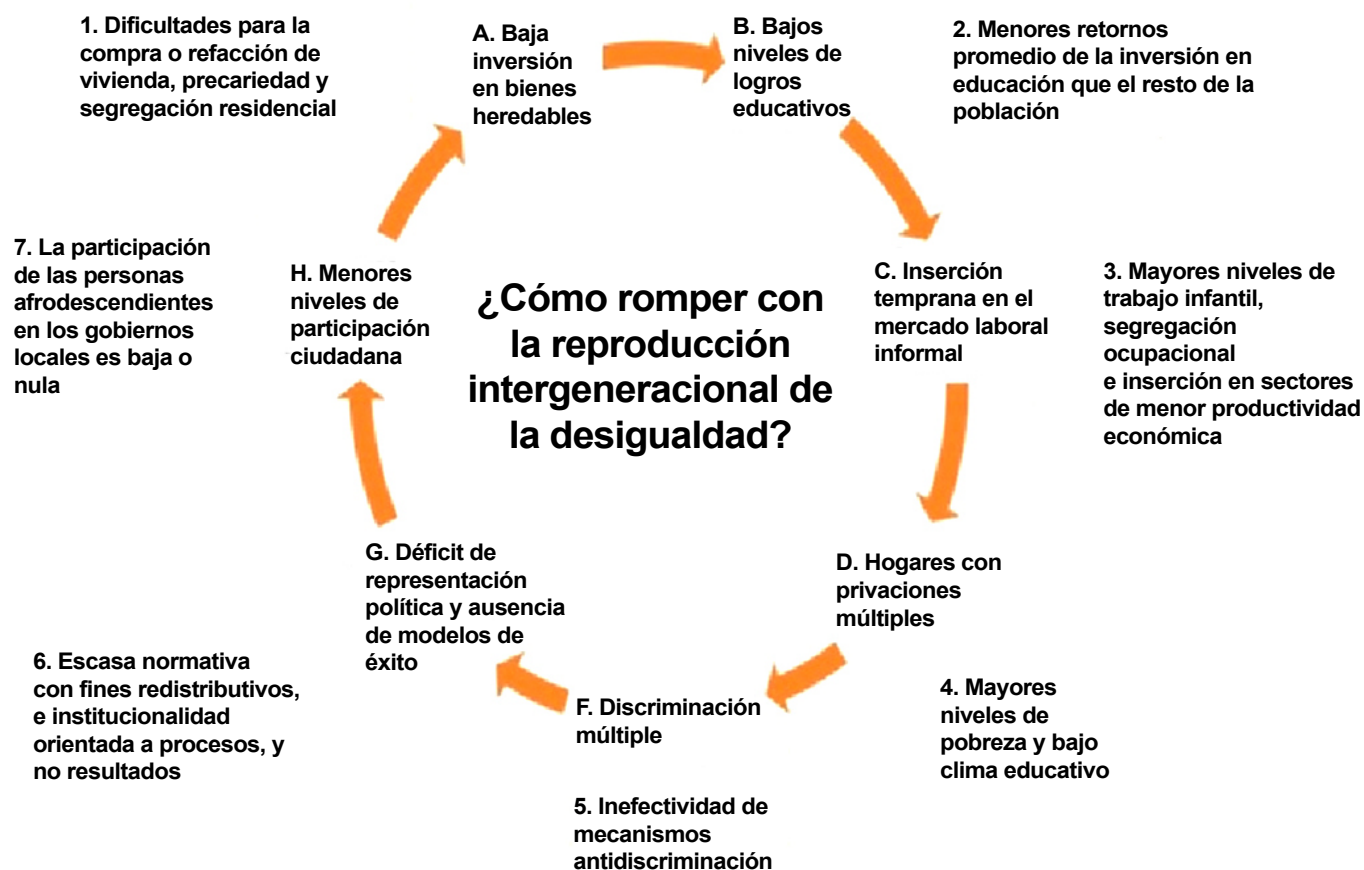
Respecto a los problemas de la **información oficial sobre ascendencia étnico-racial**, se indaga sobre la adecuación de las medidas de ascendencia simple y principal como estimadores de la cantidad de población afrodescendiente en el país. A continuación, se discute la necesidad de crear fuentes de registros de información administrativa, con el fin de poder validar y monitorear los hallazgos derivados de los sistemas de información estadística oficiales.

Para evaluar los desafíos en términos de **inclusión política**, consideramos cuatro aspectos. Primero se presenta la evidencia disponible sobre la mínima representación de los afrodescendientes en el sistema político uruguayo. Luego se estudia la efectividad de la normativa vigente, las instituciones y las políticas públicas focalizadas en la población afrodescendiente a la hora de proveer bienes y servicios que den cuenta de las necesidades de dicho colectivo. De este análisis, se concluye que, en general, se trata de una institucionalidad débil, que persigue principalmente los objetivos de la promoción cultural y el reconocimiento de la identidad afrodescendiente, y deja de lado las políticas de carácter redistributivo. Por otra parte, los mecanismos antidiscriminación actualmente vigentes son inefectivos para dar soluciones a los problemas de buena parte de los afrodescendientes, que suelen ser víctimas de procesos de discriminación múltiple. Adicionalmente, se analiza el nivel de participación ciudadana de dicho colectivo en la toma de decisiones públicas a través de la experiencia del *Presupuesto Participativo en Montevideo* para los ciclos 2006 a 2018. Esta herramienta permite proponer y decidir, mediante voto secreto, la realización de obras y servicios de interés vecinal financiados con el presupuesto de la IMM. En el contexto de este trabajo se utiliza para ilustrar el problema general de los bajos niveles de participación de los afrodescendientes en los gobiernos locales.

En términos los obstáculos a la **inclusión socioeconómica** de los afrodescendientes, se consideran las brechas en términos de ingresos respecto al resto de la población, cuyos hogares suelen padecer de múltiples privaciones; y el papel que desempeña la tenencia de vivienda en la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Para evaluar los obstáculos a la **inclusión productiva** de los afrodescendientes, se analizan las brechas en salariales entre ocupados afro y no afro; la inserción temprana en el mercado laboral informal; la segregación ocupacional y los mayores niveles de participación en los sectores de menor productividad del país, especialmente en el caso de las mujeres. En su conjunto, estos factores representan las barreras históricas a la equidad étnico-racial.

Esquema 4 Barreras históricas a la equidad étnico-racial



Fuente: elaboración propia.

Capítulo 1: información sensible a las diferencias étnico-raciales

El *Instituto Nacional de Estadística del Uruguay* (INE) recopila anualmente datos étnico-raciales mediante la *Encuesta Continua de Hogares* (ECH) desde 2006. Además, los censos de 2011 y 2023 incluyeron un módulo de preguntas sobre ascendencia⁵. Primero, se pregunta a la persona entrevistada si tiene ascendencia “afro o negra”, “asiática”, “blanca”, “indígena” u “otra” (*ascendencia simple*). Si declara más de una, se le consulta cuál considera su *ascendencia principal*.

Esta metodología permite reportar la proporción de personas afrodescendientes en Uruguay usando ambos criterios, que son válidos. La ascendencia principal reflejaría mejor los rasgos fenotípicos de las personas, según estudios (Cabella et al., 2013: 13)⁶.

El INE recientemente publicó los microdatos del censo 2023 y añadió mediciones de pobreza monetaria y multidimensional en la ECH 2024. Estos temas se tratarán en otros capítulos. Aquí se analizan dos cambios demográficos entre los censos de 2011 y 2023:

1. El aumento de la población afrodescendiente a nivel nacional y en todos los departamentos.
2. Los cambios en la composición de la población afrodescendiente y no afrodescendiente.

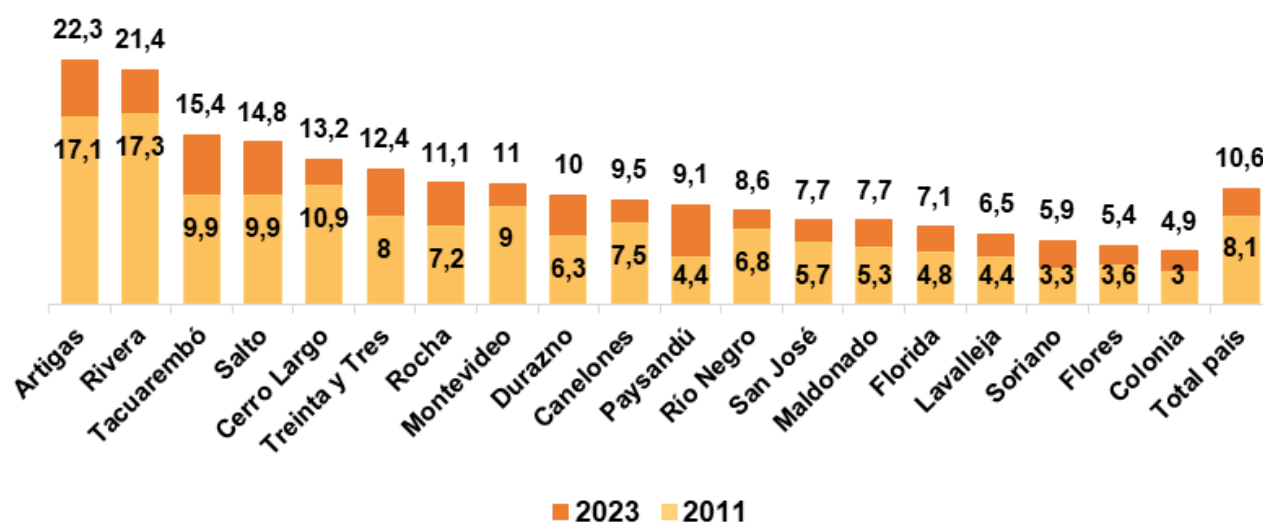
El cambio más notable es el crecimiento de la población afrodescendiente, de 8.1% en 2011 a 10.6% en 2023, lo que representa un incremento del 31%. Mientras el censo de 2011 registró una proporción mínima de datos perdidos (3.8% no registrados y 0.8% sin respuesta), el censo de 2023 presenta un 11.9% de casos no registrados y un 0.5% sin respuesta. Si bien el dato de 10.6% es una estimación, existe evidencia que sugiere que este valor podría ser levemente mayor. Esto se debe a varias razones. Los datos perdidos son particularmente elevados en las zonas más vulnerables, donde existe una mayor proporción de población afrodescendiente. Adicionalmente, la proporción de afrodescendientes en situación de calle y privada de libertad muestra una sobrerrepresentación de esta población (MIDES, 2023; UNFPA, 2021). En resumen, los resultados indican un reconocimiento más amplio de la identidad afrodescendiente, que se confirma al analizar la distribución de esta población en el territorio.

Como se dijo antes, la población afrodescendiente creció un 31% entre 2011 y 2023. El *Gráfico 1* compara su distribución por departamentos en ambos censos. Artigas y Rivera lideran en proporción afrodescendiente: Artigas pasó de 17.1% a 22.3% (30% de aumento) y Rivera de 17.3% a 21.4% (24%). Tacuarembó, que en 2011 tenía 9.9% y compartía el cuarto lugar con Salto, subió al tercer lugar en 2023 con 15.4% (56% de aumento). Salto, ahora cuarto, alcanzó 14.8% (49% de aumento). Cerro Largo, que contaba con 10.9% en 2011, cayó al quinto lugar con 13.2% (21% de aumento, el menor). Montevideo, con la mayor cantidad absoluta de afrodescendientes, creció moderadamente de 9% a 11% (22%). Otros departamentos muestran cambios más rápidos. Colonia (de 3% a 4.9%, +63%), Flores (de 3.6% a 5.4%, +50%) y Soriano (de 3.3% a 5.9%, +79%) tienen las proporciones más bajas, pero tasas de crecimiento elevadas.

⁵ La excepción fue la inclusión de un módulo de preguntas sobre raza en la ECH en 1996 y 1997.

⁶ La principal evidencia a favor de dicha hipótesis proviene de un estudio realizado por Sanromán et. al. (2011), que combina donde se utilizaron fotografías de rostros representativos de diferentes rasgos fenotípicos como forma de auto identificación para una muestra de personas residentes en Montevideo, de entre 18 y 56 años, en 2009. Los principales problemas asociados con esta metodología son los sesgos cognitivos y la falta de control respecto a la edad percibida, y expresiones faciales de los rostros representados en las fotografías (Chiroro, 1995; MacLin y Malpass, 2001).

Gráfico 1 Población afrodescendiente por departamentos según censos (en %) - 2011 y 2023



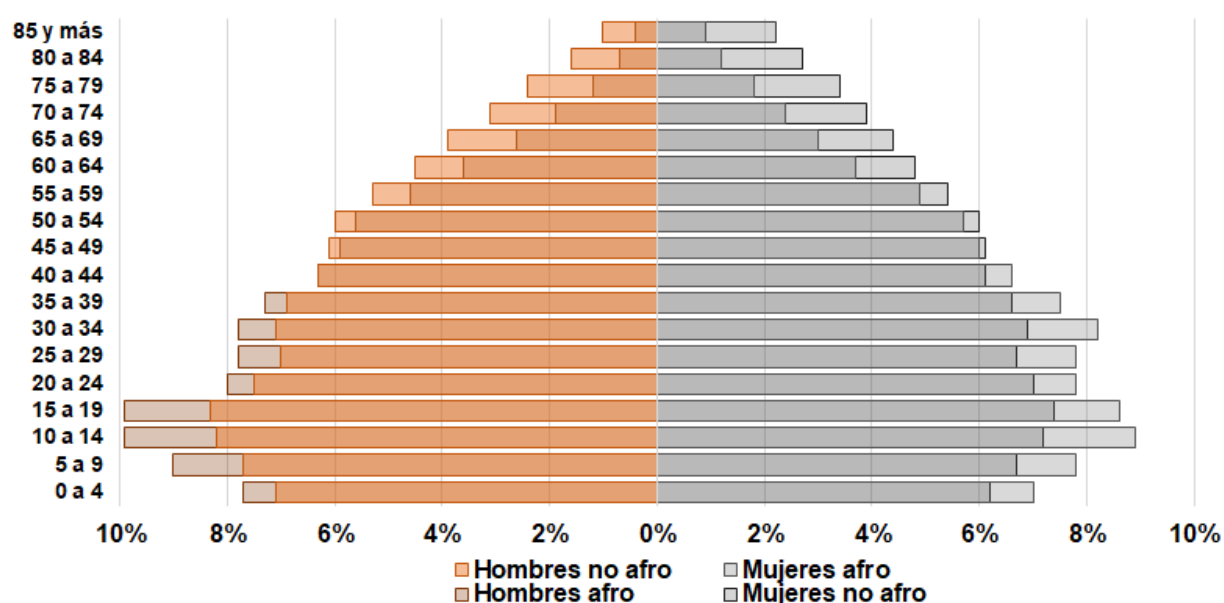
Fuente: elaboración propia en base a los censos 2011 y 2023.

Los Gráficos 2 y 3 muestran las pirámides poblacionales afrodescendiente y no afrodescendiente en Uruguay para 2011 y 2023. En 2011, ambas pirámides tenían bases amplias, con una proporción ligeramente mayor de jóvenes (0-14 años) en la población afrodescendiente. La representación disminuía gradualmente en los grupos de mayor edad, extendiéndose hasta los 85 años o más.

Entre 2011 y 2023, las pirámides reflejan un envejecimiento general. La base (0-4 años) se reduce, mientras que los grupos de 20-44 años crecen. La población afrodescendiente mantiene una estructura más joven, con mayor proporción en edad laboral (15-64 años, 7.5-8.7%) frente a la no afrodescendiente (6.4-7.1%). En cambio, la población no afrodescendiente envejece más rápido, con mayores proporciones en los grupos de 65 años o más. Ambas poblaciones muestran un predominio femenino en edades avanzadas.

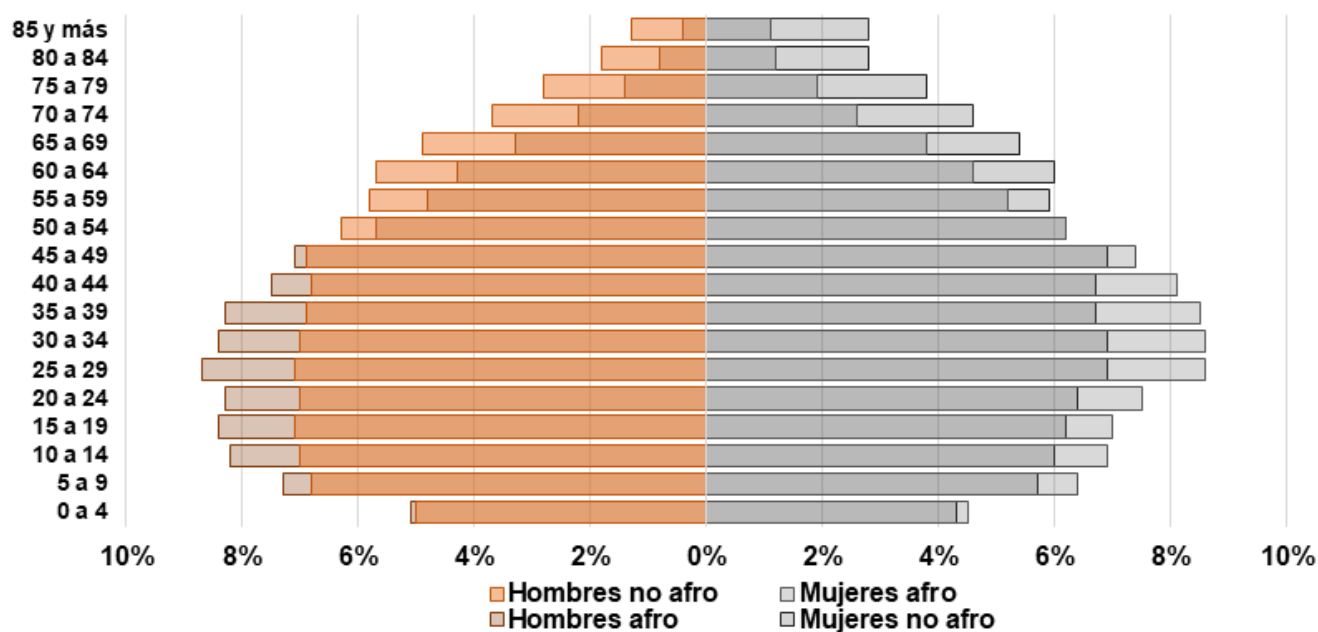
Estos patrones indican que ambos grupos están en distintas fases de cambio demográfico. La población no afrodescendiente avanza hacia una estructura más envejecida, mientras que la afrodescendiente conserva más población joven y en edad activa, sin una reducción significativa en su base.

Gráfico 2 Pirámide poblacional por ascendencia (afro/no afro) - 2011



Fuente: elaboración propia en base a censo 2011.

Gráfico 3 Pirámide poblacional por ascendencia (afro/no afro) - 2023



Fuente: elaboración propia en base a censo 2023.

En esta sección se exploran dos preguntas específicas:

- ¿Cuán adecuada es la metodología oficial de relevamiento de información estadística en términos de la información étnico-racial?
- ¿Cuáles son las potencialidades de otras fuentes oficiales a la hora de mejorar el monitoreo y evaluación de las políticas públicas para afrodescendientes en Uruguay?

Para responder a la primera pregunta, se comparan tres fuentes de información estadística sobre la población uruguaya: la *Encuesta Continua de Hogares* (ECH), los censos de 2011 y 2023 y las encuestas del *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) de *Vanderbilt University*. El objetivo es identificar que indicador de ascendencia (simple o principal) refleja mejor las características étnico-raciales de las personas entrevistadas

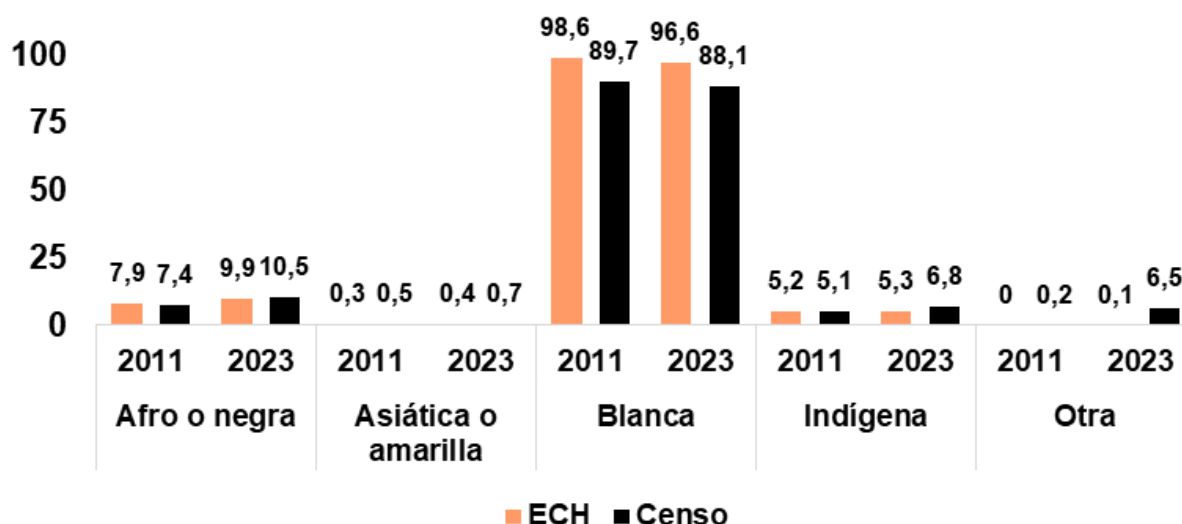
Se analizan los datos de las ECH y LAPOP, para obtener estimaciones alternativas a los censos. Primero, se presentan los resultados de la clasificación étnico-racial de la ECH para 2011 y 2023 y los censos para personas mayores de 18 años, y luego se los compara con las encuestas LAPOP 2010 y 2018.

Para abordar la segunda pregunta, se destaca la importancia y el potencial de los registros administrativos. En particular, se analizan los problemas actuales en su uso y la necesidad de incorporar la dimensión étnico-racial cuando sea posible y adecuado, para complementar las encuestas oficiales y fortalecer las políticas públicas dirigidas a la población afrodescendiente. El capítulo concluye con un resumen de los hallazgos principales.

1.1. Ascendencia étnico-racial según las cifras oficiales

El *Gráfico 4* muestra los resultados de las preguntas sobre ascendencia étnico-racial simple para 2011 y 2023, basados en datos de las ECH y censos de personas mayores de 18 años. En ambos años, los censos registran un mayor porcentaje de personas identificadas como asiáticas u otras en comparación con las ECH. Para los grupos afrodescendientes e indígenas, los censos muestran proporciones ligeramente menores que las ECH en 2011, pero esta tendencia se invierte en 2023, con censos reportando porcentajes más altos. En contraste, entre 2011 y 2023, las ECH sobreestiman el porcentaje de personas identificadas como blancas.

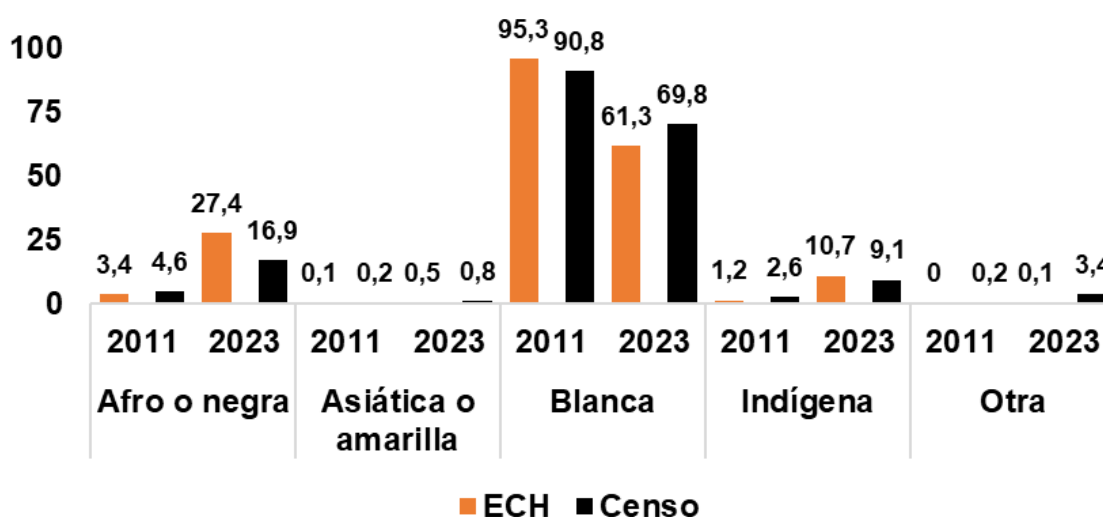
Gráfico 4 Personas mayores de 18 años según ascendencia étnico-racial simple (en%) según ECH y Censos. Total país, 2011 y 2023



Fuente: elaboración propia en base a ECH y censos 2011 y 2023.

El *Gráfico 5* muestra los resultados de las mediciones de ascendencia principal para 2011 y 2023, basados en datos de las ECH y censos de personas mayores de 18 años. Para afrodescendientes e indígenas, las ECH reportan porcentajes menores que los censos en 2011, pero esta tendencia se invierte en 2023, con censos mostrando mayores proporciones. En el caso de personas con ascendencia principal asiática u otra, las ECH registran porcentajes menores que los censos en ambos años. En cambio, las personas con ascendencia principal blanca son la excepción: en 2011, las ECH reportan un porcentaje mayor que los censos, pero en 2023, este porcentaje es notablemente menor en las ECH frente a los censos.

Gráfico 5 Personas mayores de 18 años según ascendencia étnico-racial principal (en%) según ECH y Censos. Total país, 2011 y 2023



Fuente: elaboración propia en base a ECH y censos 2011 y 2023.

1.2. Etnicidad y color de la piel según las encuestas LAPOP

Las encuestas LAPOP permiten analizar la autoidentificación étnico-racial de las personas. En cada país, utilizan categorías específicas para recopilar la etnicidad de personas mayores de 18 años. En Uruguay, preguntan por la raza o etnia, con opciones de respuesta que incluyen blanco, negro, indígena, mestizo y mulato. Además, como parte del *Project of Ethnicity and Race in Latin America* (PERLA), las encuestas LAPOP registran el color de piel de los participantes usando una escala cromática mostrada en la *Figura 2. La encuesta más cercana al censo 2011 es la 2010*. Sin embargo, dado que las olas posteriores de LAPOP no pudieron aplicar este método debido a la pandemia de COVID-19, utilizamos la edición 2018.

FIGURA 2 FUENTES OFICIALES DE DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE EN URUGUAY: LOS CENSO 2011 - 2023 Y LAS ECH

URUGUAY INE Instituto Nacional de Estadística

2023 Censo URUGUAY

PARA TODAS LAS PERSONAS

8 (nombre), ¿cree tener ascendencia...

	SI	No
1 ... afro o negra?	1	2
2 ... asiática?	1	2
3 ... blanca?	1	2
4 ... indígena?	1	2
5 ... otra	1	2

9 Si respondió más de un sí en la preg. 8. ¿Cuál considera la principal?

Afro o negra	1
Asiática	2
Blanca	3
Indígena	4
Otra	5
Ninguna	6

En Uruguay, la ascendencia étnico – racial se establece mediante *auto – atribución*. Esto significa que una persona es afrodescendiente si se reconoce como tal. Según el INE, “se entiende por *ascendencia el origen étnico – racial que corresponde a una construcción social basada en las diferencias fenotípicas de las personas. Se debe de anotar las respuestas de los informantes del hogar de acuerdo con la percepción que los mismos tengan de sí y de las personas vivan en su hogar [...]*. El criterio de respuesta es la identificación de las personas con una o más de las opciones”.



ENCUESTA CONTINUA DE HOGARES

E - DATOS DE LA PERSONA

E.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES

¿Cree tener ascendencia...

	SI	NO
1 ... afro o negra?	1	2
2 ... asiática o amarilla?	1	2
3 ... blanca?	1	2
4 ... indígena?	1	2
5 ... otra?	1	2

especificar

¿Cuál considera la principal de las declaradas?

Tanto los censos como en la sucesivas ECH, se estipula que, “en caso de que el/la entrevistado/a haya declarado tener más ascendencia, deberá indicar cuál de ellas es la principal. No se considera ascendencia a la nacionalidad de los ancestros. No se debe registrar español, italiano, portugués, brasilero, etc.”. La diferencia entre ambos relevamientos es que en el Censo 2011, se estableció el criterio de registrar la opción “Ninguna”, si el informante no reconoce tener una ascendencia principal.

FUENTES ALTERNATIVAS DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE: LAS ENCUESTAS LAPOP

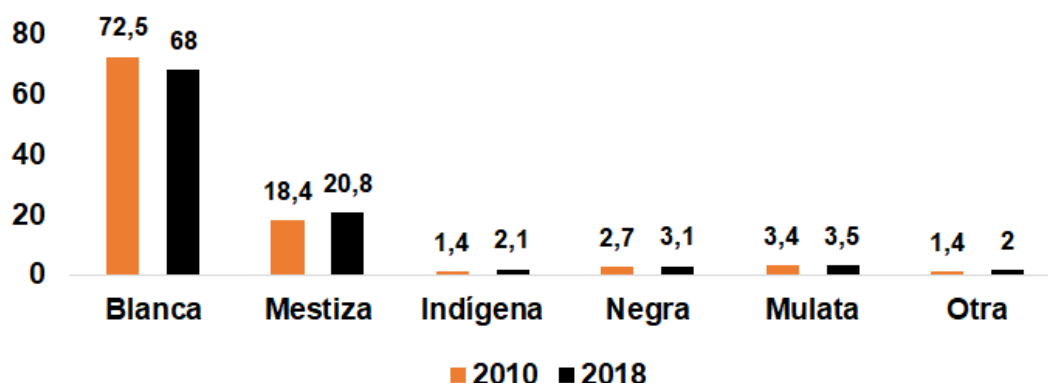
1	
2	
3	
4	
5	
6	
7	
8	
9	
10	
11	

La principal fuente no oficial de información estadística sobre población afrodescendiente son las encuestas del *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt. Esta fuente combina el criterio de auto – identificación racial a través de la pregunta: “¿Usted se considera una persona blanca, mestiza, indígena, negra, mulata, u otra?”; con la hetero – identificación, usando la escala cromática del *Project of Ethnicity and Race in Latin America* (PERLA), que se aplica tanto a los entrevistados como a los entrevistadores, para controlar los efectos del color de piel de los entrevistadores sobre los entrevistados.

Fuente: elaboración propia en base a INE, 2023.:95; INE.,2015.:46 y Telles, 2014: 10 – 14.

Como muestra el *Gráfico 6*, los mayores de 18 años de Uruguay parecen tener una autopercepción étnica muy diferente una vez que se les ofrece diferentes categorías de clasificación. Es importante considerar que esta clasificación difiere de la metodología oficial, en la medida que no contempla la categoría asiática o amarilla, preguntando en vez sobre las personas mestizas y mulatas.

Gráfico 6 Personas mayores de 18 años según ascendencia étnica (en%). Total país, 2010 y 2018



Fuente: elaboración propia en base a datos de LAPOP para Uruguay, 2010 y 2023.

Según el criterio de la escala cromática de *PERLA*, la proporción de personas negras se corresponde al porcentaje de quienes tienen un tono de color de piel de 6 o más según la paleta de colores. Sin embargo, los creadores de la escala reconocen que este valor puede ser diferente en cada país. Para Uruguay, se consideró apropiado usar valores de 5 o más como punto de corte, con el objetivo de compararlo con las estimaciones de la ECH.

De modo ilustrativo, el *Gráfico 7* presenta los promedios de color para cada etnicidad según los datos de LAPOP 2010 y 2018. Las personas que se consideran blancas tienen en promedio un color de piel de tono 3. Las personas mestizas y las indígenas varían entre el 4 y el 5, mientras que las mulatas se ubican entre el 5. Las personas que se declaran negras tienen valores promedio de 7, y los que dicen pertenecer a otra etnia, de 4.

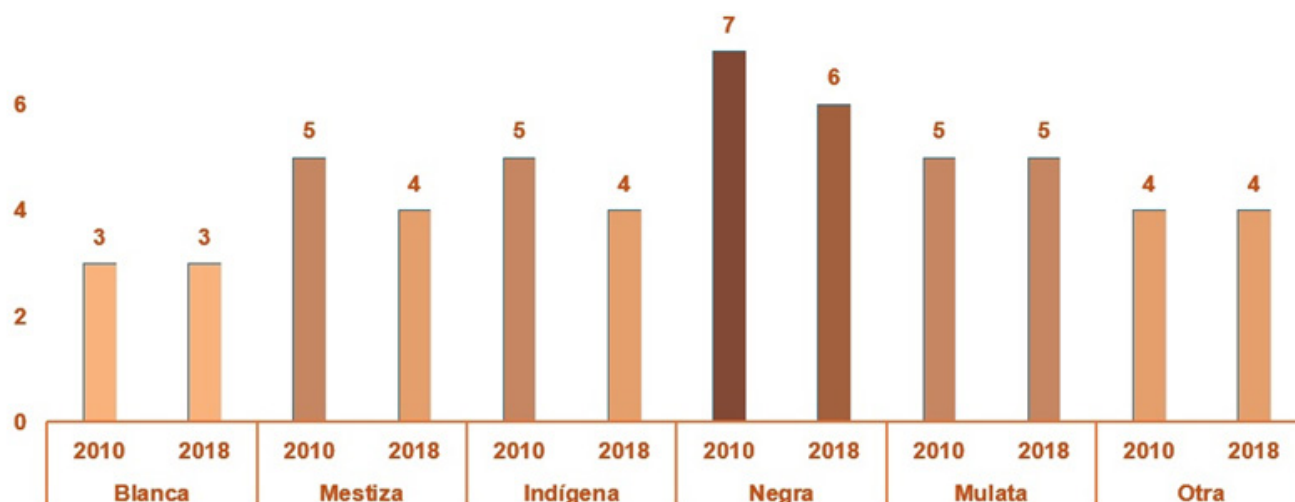
El *Gráfico 8* muestra que, en 2010, la proporción de personas negras mayores de 18 se estimaba en un 10.1%, mientras que, en 2018, se ubicó en 10.8%. Estos valores no presentan diferencias estadísticas significativas con los reportados en la ECH 2011 o del censo 2023. Al mismo tiempo, indican que, al reportar la ascendencia principal, se sobreestima la población blanca y se subestima la población negra. Dicho esto, es importante subrayar que este ejercicio tiene limitaciones, dado que se realiza una comparación entre diferentes muestras de diferente tamaño.

1.3. Registros administrativos

En Uruguay, la identificación de la población afrodescendiente mediante registros administrativos es una herramienta fundamental para visibilizar a un grupo históricamente marginado y finalmente abordar las desigualdades estructurales, un objetivo largamente obstaculizado por la invisibilidad estadística de este grupo. De hecho, en Uruguay, los indicadores étnico-raciales estuvieron ausentes de las estadísticas oficiales durante la mayor parte del siglo XX (Banco Mundial, 2020).

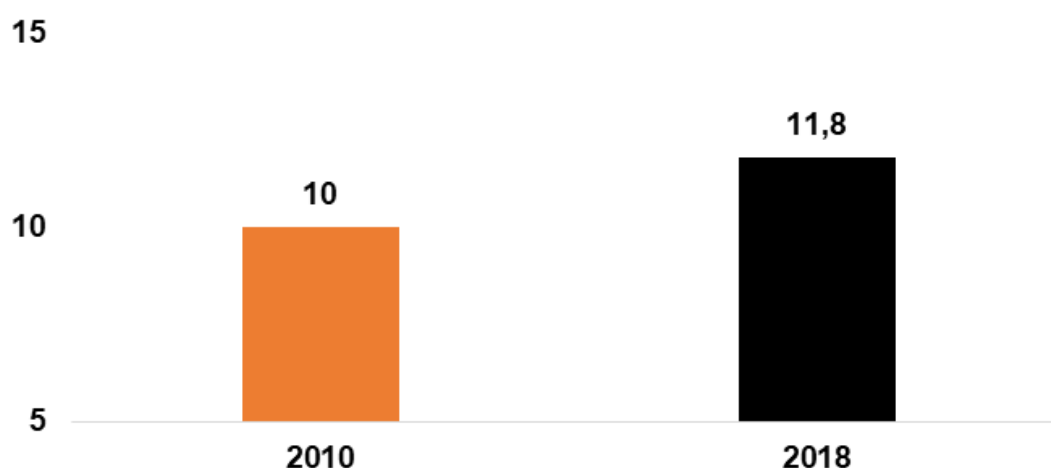
La incorporación de la variable étnico-racial en registros administrativos permite generar datos actualizados y específicos, esenciales para medir disparidades en acceso a servicios como salud, educación y seguridad social, y para cumplir con compromisos internacionales, como los establecidos en el *Consenso de Montevideo* y la *Agenda 2030*.

**Gráfico 7 Etnicidad y media del color de la piel. Personas mayores de 18 años
Total País 2010 y 2018**



Fuente: elaboración propia en base a LAPOP. Uruguay, 2010 y 2023.

Gráfico 8 Personas mayores de 18 años cuyo color de piel es de 5 o más en la escala PERLA (en%). Total país, 2010 y 2018



Fuente: elaboración propia en base a LAPOP. Uruguay, 2010 y 2023.

El marco normativo que sustenta la inclusión de la variable étnico-racial en los registros administrativos está liderado por el *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia 2019-2022*, impulsado por el *MIDES* que, entre sus acciones estratégicas, destaca la inclusión de la variable de pertenencia étnico-racial en todos los registros administrativos, como certificados de mortalidad, matrimonio y registros sobre privación de libertad.

Además, la Ley N.º 19.670 de 2018 formalizó la dirección de asuntos de equidad racial en el *MIDES* y creó el *Consejo Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia* (CNERA), refuerza la obligatoriedad de incluir la variable étnico-racial en los registros administrativos de instituciones estatales, incluyendo gobiernos departamentales, la *ANEP* y el *BPS*.

Ha habido algunos esfuerzos no coordinados de producir información estadística en algunos organismos públicos. En salud, el servicio de “salud étnica” de la *IMM*, creado en 2016, es un ejemplo concreto de cómo los datos étnico-raciales se utilizan para orientar la prevención y el tratamiento de enfermedades que afectan desproporcionadamente a la población afrodescendiente, como la hipertensión. Este servicio requiere que los formularios de atención incluyan preguntas de autoidentificación para identificar a los usuarios afrodescendientes y adaptar las intervenciones.

En el ámbito de la seguridad social, el BPS ha avanzado en la incorporación de la variable étnico-racial en sus registros administrativos, con indicadores específicos para medir la inclusión de esta variable en las prestaciones sociales, lo que permite evaluar si los afrodescendientes acceden equitativamente a beneficios como pensiones o subsidios (BPS, 2020).

En educación, la ANEP viene trabajando en la inclusión de la variable étnico-racial en los registros escolares. Según datos del *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia*, el 22% de los estudiantes afrodescendientes de educación media accedió a becas. Adicionalmente, la UTU y la UTEC han implementado censos de estudiantes incluyendo la variable de autoidentificación étnico-racial. Más allá de estos casos, en general, no se producen registros administrativos que releven información sistemática sobre las personas afrodescendientes que los utilizan, más allá de la comisión implementadora de la Ley N.º 19122 y la ONSC.

El censo 2023, que hizo un uso extensivo de los registros administrativos, tiene un 12.5% de datos perdidos en las variables de ascendencia simple y principal, dado que la recolección de información étnico-racial no es parte de los cometidos o prioridades de los espacios institucionales especializados en población afrodescendiente. Su desempeño se mide en términos de procesos (cantidad de reuniones, talleres, charlas y capacitaciones realizadas en el período de un año) y no de resultados. Aunque se registren estas actividades, no es información particularmente relevante para la elaboración de políticas públicas. Uno de los posibles efectos negativos de esta práctica es la creación de desincentivos a la producción de información basada en registros administrativos en otras instituciones.

1.4. Principales conclusiones

- El énfasis en materia de reconocimiento de la identidad afrodescendiente ha sido decisivo en la incorporación de las reivindicaciones de los afrodescendientes en la agenda política del país. En particular, dio lugar a la inclusión de módulos de preguntas de autoidentificación de la ascendencia étnico-racial en los instrumentos de relevamiento oficiales de información estadística del país, lo que permitió la acumulación de evidencia estadística sistemática y rigurosa sobre las brechas en el bienestar que existen entre la población afrodescendiente y el resto de los ciudadanos.
- Del análisis comparativo de la información estadística proveniente de fuentes oficiales y no oficiales sobre las características étnico-raciales de la población uruguaya muestra que el criterio de ascendencia simple constituye una mejor aproximación a la cantidad de personas afrodescendientes en Uruguay.
- Finalmente, los espacios institucionales dedicados a las personas afrodescendientes no están dirigidos a producir registros administrativos, generando desincentivos para el resto de las instituciones de involucrarse en el tema.

Esquema 5

INFORMACIÓN SENSIBLE A LAS DIFERENCIAS ÉTNICO – RACIALES: PRINCIPALES CONCLUSIONES



Capítulo 2. Inclusión política y población afrodescendiente

Uno de los requisitos para llevar adelante un proceso de desarrollo inclusivo es la existencia de un marco normativo e institucional que asegure la participación de todos los ciudadanos en términos igualitarios. Si esto no se cumple, se genera una división entre aquellos ciudadanos que tienen voz e incidencia en la toma de decisiones públicas, y los que no. Esto es especialmente importante en el caso de la población afrodescendiente, cuya representación en ámbitos de toma de decisiones ha sido históricamente mínima, y que, como ya se mencionó anteriormente, es objeto de discriminaciones múltiples por diversas razones (Frega, Duffau, Chagas, y Stalla, 2020).

De acuerdo con Olaza (2022), la dimensión étnico-racial, largamente ignorada durante la construcción del Estado-nación, comienza a ganar visibilidad en el proceso de reconstrucción democrática a partir de 1985, con un punto de inflexión en 2005. Sin embargo, la autora sostiene que, a pesar de los avances impulsados por la sociedad civil y un escenario internacional favorable, la cuestión racial ha sido en gran medida omitida por los responsables políticos e ignorada en la planificación del gobierno.

Respecto a la representación de la población afrodescendiente en ámbitos de toma de decisiones, un relevamiento realizado por el *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) en 2013 muestra que su participación en cargos de alto nivel en el sector público y privado es minoritaria. Como se muestra en la *Tabla 1*, la proporción de personas afrodescendientes en cargos de alto nivel en el sector público y privado (incluyendo universidades y medios de comunicación) no alcanza el 2% del total. Según dicho estudio, la mayor proporción de afrodescendientes en altos cargos se encuentra en organizaciones de la sociedad civil, centros educativos no universitarios, sindicatos, cámaras empresariales y partidos políticos (que en promedio representa más del 10% del total de cargos de liderazgo).

Considerando ahora los episodios de discriminación, la evidencia disponible muestra que los mecanismos institucionales existentes para resolverlos no son suficientemente eficaces. El *Gráfico 9* muestra el total de denuncias recibidas por la *Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación* (en adelante, CHRXD) para los años 2016 y 2017. A lo largo de estos años, dicho organismo recibió 24 peticiones vinculadas con episodios de discriminación étnico-racial, seguidas por hechos de discriminación por orientación sexual y de género (8 y 6 peticiones respectivamente).

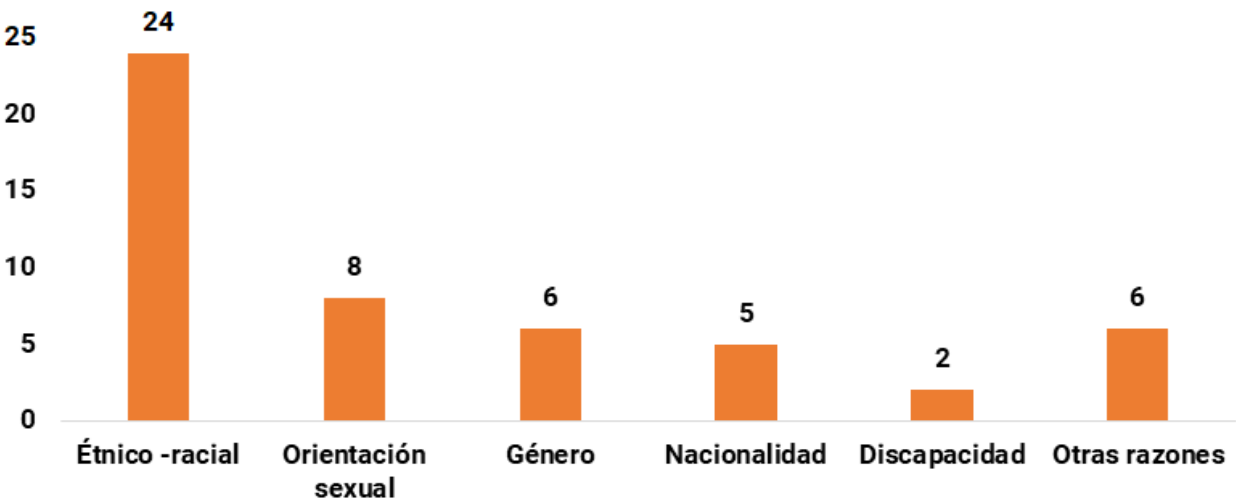
Tabla 1. Población afrodescendiente en cargos altos, según tipo de institución, 2013		
Tipo de institución	Total	Porcentaje
Estado (PE, PL, PJ y FFAA)	8	1,3
Gobiernos municipales (municipios, alcaldías)	10	1,5
Empresas privadas	11	0,2
ONG/Academias y colegios	13	11,2
Sindicatos / Cámaras empresariales / Partidos políticos	8	10,1
Universidades/MMCC	1	0,3
Total	51	0,8

Fuente: elaborado en base a datos de PNUD, 2013: 146.

Sumado a esto, un estudio cualitativo realizado por la *Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación* (FHCE) de 2017 sugiere que las personas afrodescendientes suelen sufrir de discriminación múltiple, la cual es perpetuada por mecanismos locales de corrupción, cuyo efecto es disuadir a las víctimas de discriminación de realizar denuncias formales. Según dicha investigación, varios entrevistados declaran el

haber intentado realizar denuncias en las organizaciones donde sucedió el episodio de discriminación, que no necesariamente cuenta con protocolos estandarizados de resolución de disputas.

Gráfico 9 Cantidad de peticiones a la CHRXD, según tipo de discriminación. 2016 - 2017



Fuente: elaboración propia en base a datos de CHRXD, 2017-2018.

En esta sección se busca responder a tres interrogantes centrales:

- ¿Cuán adecuada es la normativa nacional en relación con las demandas de la población afrodescendiente?
- ¿Qué tan apropiados son espacios institucionales dedicados al tema para responder a las mismas?
- ¿Cuán eficaces han sido las políticas públicas destinadas a profundizar la participación ciudadana a la hora de mejorar la inclusión política de dicho colectivo?

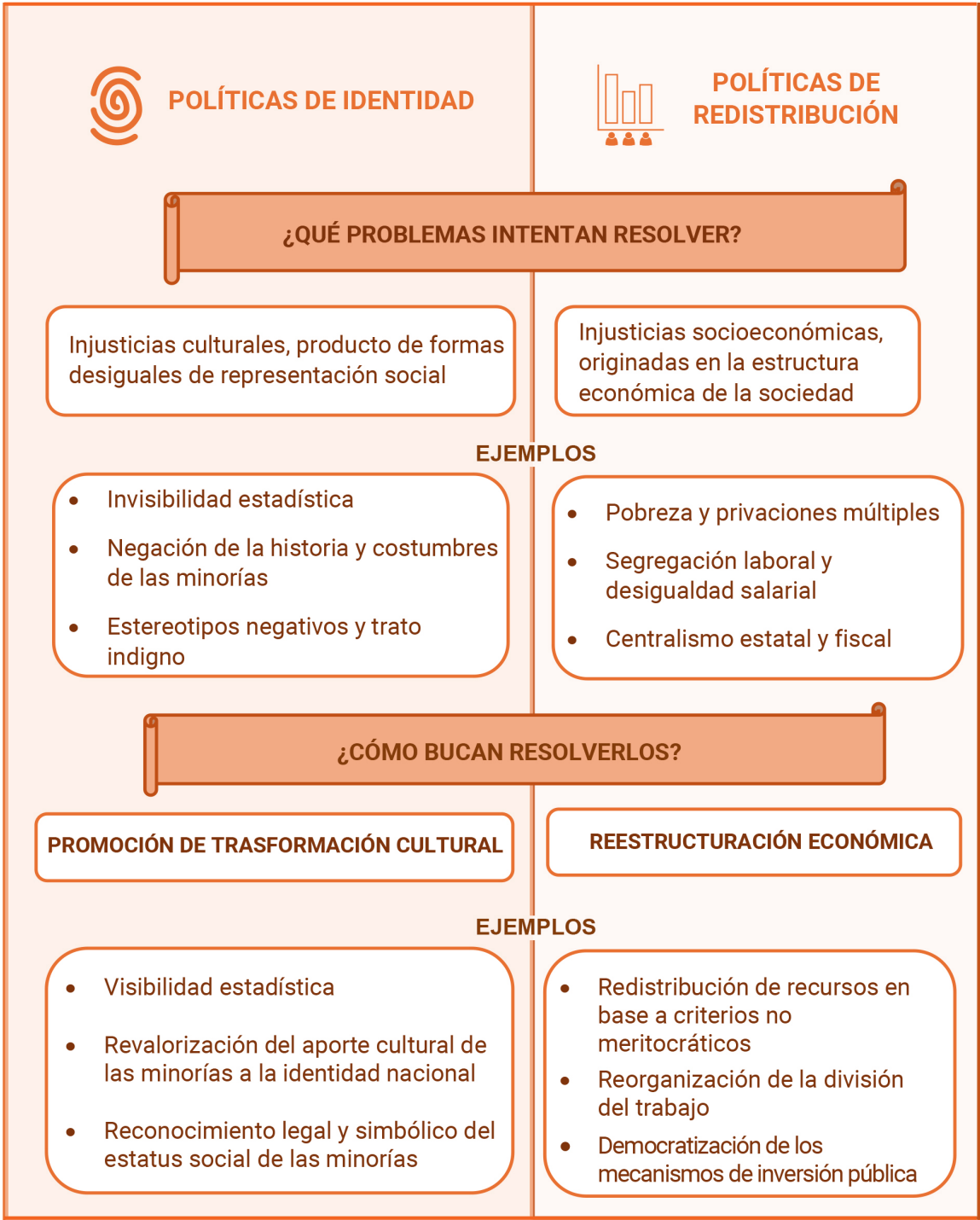
Para analizar la adecuación de la normativa nacional respecto a las demandas del colectivo afrodescendiente, se explora la orientación general de las leyes y decretos referidos al tema aprobados entre 1989 y 2024, en términos de políticas de reconocimiento y de redistribución. A continuación, se evalúa la alineación de los espacios institucionales dedicados a la temática afrodescendiente con relación a sus demandas, estudiando las características y el proceso de creación de estos desde 2004 hasta el presente, distinguiendo los que se orientan al desarrollo de actividades o procesos intermedios y los que se centran en la producción de resultados. El capítulo se cierra con una exploración de la eficacia de las políticas de participación ciudadana respecto a los afrodescendientes en la experiencia del *Presupuesto Participativo en Montevideo* entre 2006 y 2018.

2.1. Normativa nacional

Parte de la desigualdad que experimentan las minorías étnico-raciales se asocia a injusticias de tipo cultural, producto de inequidades en representación social. Desde esta perspectiva, la invisibilidad estadística es un obstáculo a la igualdad, en tanto supone una falta de reconocimiento oficial de su identidad y de legitimación de sus demandas. Adicionalmente, la negación de la historia y costumbres de las minorías, la difusión de estereotipos sociales negativos y trato indigno son obstáculos que constituyen barreras a la inclusión social y política de los grupos minoritarios. Las formas de revertir esta clase de injusticias suponen el impulso de políticas de *reconocimiento de la identidad y la diferencia*, que impulsen un proceso de transformación cultural. Estas medidas incluyen la inclusión de las minorías en los relevamientos estadísticos oficiales, la revalorización de su aporte cultural a la identidad nacional y el reconocimiento legal y simbólico de su estatus social.

Sin embargo, las desigualdades entre las minorías étnico-raciales y el resto de la sociedad también se vinculan con injusticias de origen económico. La inequidad en la distribución de recursos y oportunidades se manifiesta en mayores tasas de incidencia de la pobreza y el padecimiento de privaciones múltiples; la segregación laboral y la discriminación salarial, y a las desigualdades en términos de participación en la toma de decisiones sobre la distribución de recursos asociados a contextos de centralismo estatal y fiscal. En este caso, las formas de combatir dichas injusticias requieren de *políticas redistributivas*, que promueven procesos de reestructuración económica. Dado que las brechas en el bienestar socioeconómico de

Esquema 6
Ideas clave:
Políticas de identidad y redistribución



Fuente: elaboración propia en base a Fraser y Honneth (2003) y Fraser (2009)

entre las minorías étnico-raciales y el resto de la población suelen tener un carácter histórico, dichas medidas procuran mejorar la inclusión económica y productiva de dichos grupos, utilizando criterios de redistribución no meritocráticos de recursos, reorganizando las formas en las que se divide el trabajo, y la democratización de los mecanismos de inversión pública. Típicamente, estas políticas suelen involucrar acciones afirmativas, en tanto permiten corregir los problemas de cobertura de las políticas universales actualmente existentes. Si bien las *políticas de identidad* se centran en problemas de representación política y cultural, y las *políticas de redistribución* enfatizan los aspectos económicos y productivos, ambos enfoques son complementarios para lograr la justicia social integral (Fraser y Honneth, 2003; Fraser, 2009).

Este marco conceptual es útil para el estudio de la normativa nacional sobre población afrodescendiente en Uruguay, ya que se centra en las concepciones de justicia que forma parte del proceso de aprobación de leyes nacionales o la promulgación de decretos por parte del poder ejecutivo. El análisis permite establecer cuál ha sido la interpretación predominante de la naturaleza de las desigualdades étnico-raciales por parte del sistema político uruguayo en las últimas décadas.

Si bien no es esperable encontrar políticas de redistribución previas al inicio del proceso de visibilización estadística iniciado en 2006, las mismas deberían ser más frecuentes a medida que nos acercamos al presente.

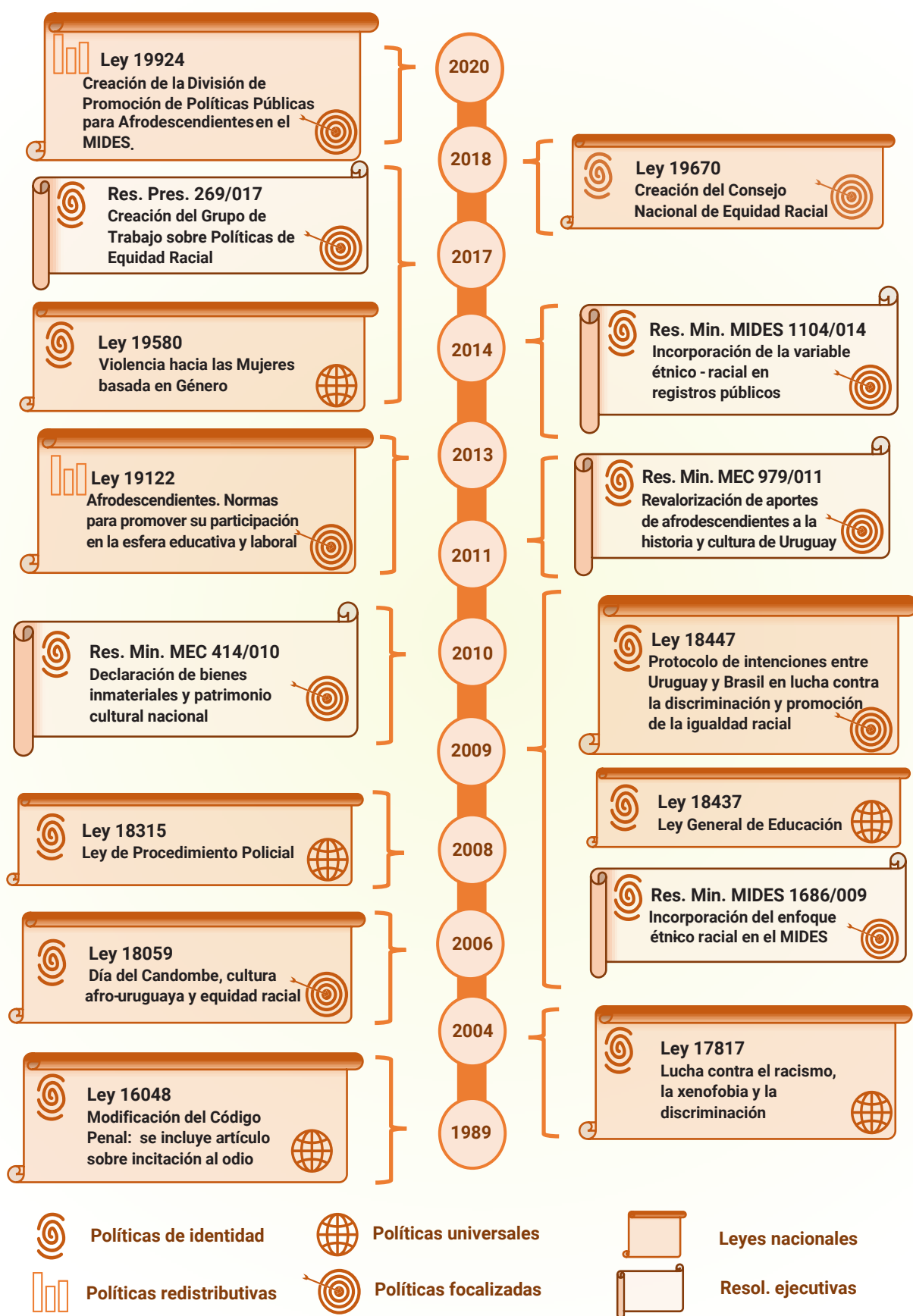
Teniendo presente esta distinción, en la *Figura 3* se presenta una caracterización de las 15 piezas de normativa nacional referida a la población afrodescendiente, entre 1989 y 2024⁷, donde se clasifican las medidas en términos de políticas de reconocimiento y de redistribución. En cada caso, se diferencia entre las medidas focalizadas en población afrodescendiente y las que, si bien aluden a dicha minoría, tienen un carácter universal. Finalmente, se distingue entre decretos del ejecutivo y leyes nacionales, como una aproximación al nivel de compromiso del Estado Uruguayo con el colectivo afrodescendiente, ya que la derogación de una ley implica mayores costos que dejar sin efecto un decreto.

En primer lugar, solo la Ley N.º 19924 de 2020 que crea la *División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes* y la Ley N.º 19122 de 2013 que establece normas para promover su participación en la esfera educativa y laboral tienen fines redistributivos. El resto de las normas se orientan al reconocimiento simbólico del aporte cultural de población afrodescendiente a la sociedad uruguaya. En segundo lugar, 9 de las 15 medidas presentadas se focalizan en población afrodescendiente. El resto se trata de medidas universales que, incidentalmente mencionan a la población afrodescendiente o la temática étnico-racial. Finalmente, 5 leyes se focalizan en la población afrodescendiente, donde 3 leyes vinculadas a la identidad y 2 a la redistribución. Para evaluar el grado de compromiso del estado uruguayo con el colectivo afrodescendiente, comparamos el número de leyes vigentes focalizadas en afrodescendientes en América Latina según tipo⁸. En la actualidad, promedio de leyes vigentes por país en la región es 5.2. El promedio de leyes por país vinculadas a las políticas de identidad es 3.3, mientras que el promedio de leyes por país de carácter redistributivo es 1.9. De esta forma, el grado de compromiso con la temática afrodescendiente de Uruguay no es diferente del promedio regional ni en cantidad, ni en tipo. Sin embargo, durante la década de los 2000s, Uruguay era excepcional, ya que contaba con el máximo número de leyes vinculadas a la promoción de la identidad (3), que se relaciona con la importante movilización de las organizaciones de la sociedad civil afrodescendiente en ese período (Ferreira, 2003). Esto preparó el terreno para la promulgación de leyes redistributivas en las décadas siguientes. En resumen, las políticas de reconocimiento han sido decisivas en el pasado para incorporar las demandas de los afrodescendientes en la agenda pública. Sin embargo, debería procurarse un balance entre estas medidas y las redistributivas.

7 En este análisis no se consideran los acuerdos, convenciones o tratados internacionales suscriptos por el Estado Uruguayo sobre el tema, dado que éstos no necesariamente determinan el contenido sustantivo de la normativa nacional.

8 Para esto se clasificaron las leyes sobre afrodescendientes vigentes en 10 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

FIGURA 3 NORMATIVA NACIONAL SOBRE POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE, 1989 - 2025



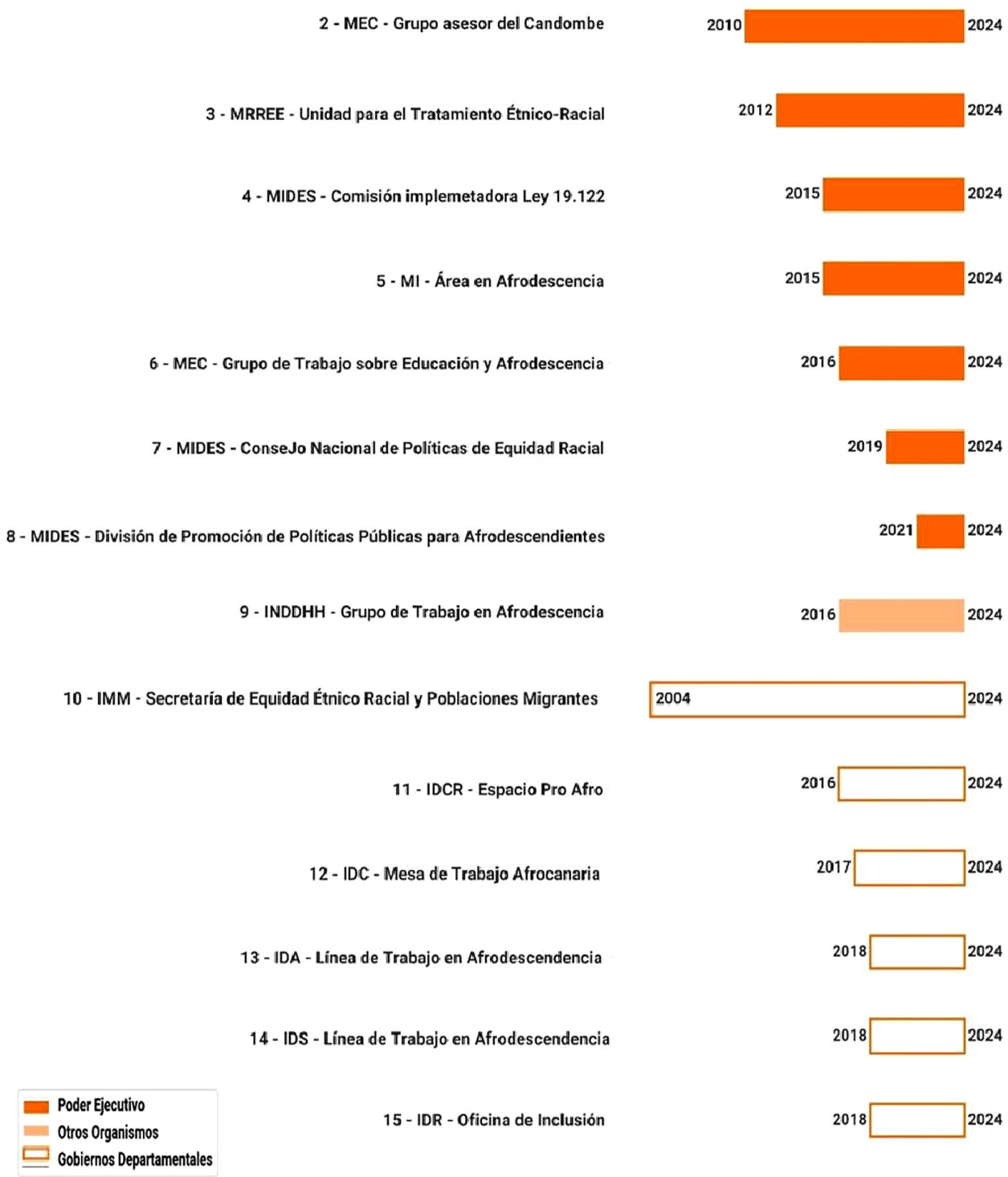
Fuente: elaboración propia en base a registros administrativos.

2.2. Institucionalidad para población afrodescendiente

A nivel nacional, la creación de la *División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes* (MIDES) es un hito en la institucionalidad uruguaya y una señal de compromiso del estado uruguayo con la equidad étnico-racial. En este apartado analizamos la evolución del proceso de institucionalización de la temática afrodescendiente para entender la importancia de esta nueva institución.

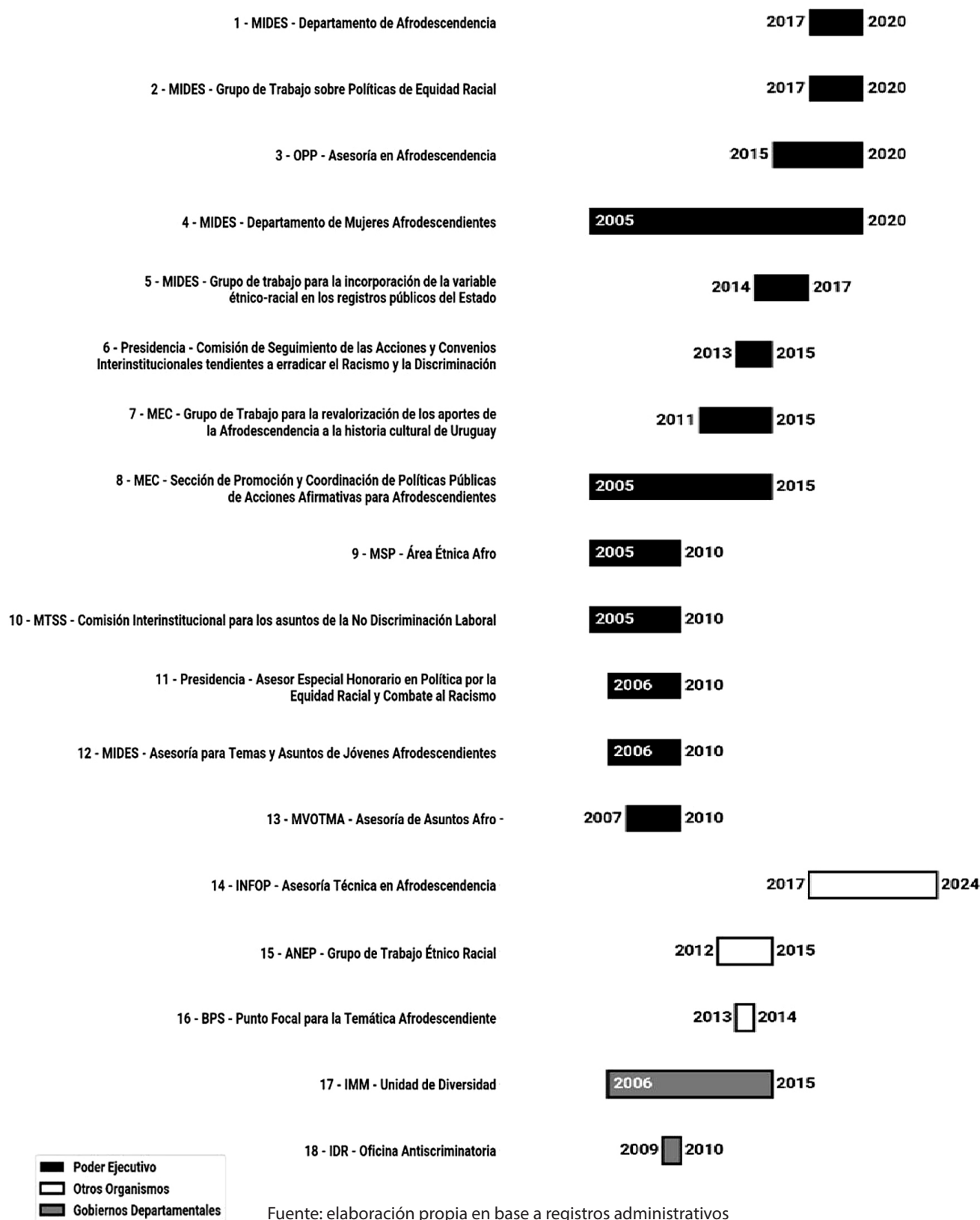
Desde 2004, con cada cambio de administración, los afrodescendientes fueron ganando progresivamente mayor representación en diferentes niveles de la administración pública. Sin embargo, en el correr de los

FIGURA 4 INSTITUCIONALIDAD PARA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE VIGENTE EN 2024



Fuente: elaboración propia en base a registros administrativos

FIGURA 5 INSTITUCIONALIDAD PARA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE NO VIGENTE EN 2024



años, se han perdido espacios institucionales en otras dependencias estatales que no han sido recuperados en los períodos de gobierno subsiguientes.

Para simplificar la presentación, se clasificaron los diferentes espacios institucionales en dos grupos: los que están actualmente vigentes y los que no. A su vez, se considera su ubicación en el organigrama del estado uruguayo: poder ejecutivo, otros organismos públicos y los gobiernos departamentales.

En la *Figura 4* se presentan los 15 espacios institucionales especializados en la temática afrodescendiente vigentes desde 2004 hasta el presente. Desde el punto de vista funcional, solo la recientemente creada *División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes* del MIDES tiene la autonomía suficiente para orientarse a la producción o monitoreo de resultados, mientras que el resto se centra en procesos.

Respecto a la ubicación institucional, se observa que 8 de los 15 espacios institucionales existentes funcionan en la órbita del Poder Ejecutivo, una en otros organismos públicos y 6 en gobiernos departamentales. De los 8 espacios que funcionan en el Poder Ejecutivo, 3 funcionan en el MIDES. Esto tiene sentido dado que el MIDES tiene la rectoría política de los temas vinculados a los afrodescendientes. El *Ministerio de Educación y Cultura (MEC)*, con 2 espacios, y el resto se encuentra disperso en diferentes carteras o dependencias del Poder Ejecutivo.

Al considerar la antigüedad de estos espacios, como una aproximación a la estabilidad de la institucionalización del enfoque étnico-racial, se observa que la *Secretaría de Equidad Étnico Racial y Poblaciones Migrantes de la Intendencia de Montevideo (IMM)* es la única que ha funcionado durante 5 períodos de gobierno. A continuación, le sigue la *Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda forma de Discriminación de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, que ha funcionado durante 4 períodos de gobierno.*

En los últimos años, se observa una proliferación de espacios en los gobiernos departamentales (las Intendencias de Artigas, Canelones, Cerro Largo, Rivera y Salto). En este caso, algunas denominaciones inducen al error: varias áreas o líneas de trabajo, departamentos u oficinas son gestionadas por individuos sin presupuesto propio ni personal a cargo. Salvo contadas excepciones, ninguno de estos espacios tiene presupuesto propio, página web o personal a cargo especializado.

En la *Figura 5* se presentan los espacios institucionales especializados en afrodescendientes entre 2005 y 2020 que ya no están vigentes. En todos los casos, se trata de oficinas orientadas a procesos: grupos de trabajo, comisiones, y asesorías. Diez de los 18 considerados funcionaron en el Poder Ejecutivo, 2 en gobiernos subnacionales y uno en la *Administración Nacional de Educación Pública*. Considerando la estabilidad institucional de estos espacios, solamente 4 de 13 tuvieron una duración total mayor a los 5 años correspondientes a un período de gobierno. La mayoría funcionó durante un período menor a cuatro años.

En resumen, entre 2004 y 2024, se crearon 33 espacios institucionales vinculados a la promoción de la equidad étnico-racial en diferentes ámbitos institucionales. Se trata de espacios frágiles, en su mayoría sin presupuesto, y orientados a procesos. Dado que la gran mayoría de ellos ha estado a cargo de líderes del movimiento negro organizado, es posible conjeturar que, al igual que otros países de América Latina, son el producto de la cooptación de los líderes sociales, como mecanismo para disminuir el conflicto social. La implicación de esta forma de institucionalización es que socava y fragmenta el liderazgo de los movimientos sociales. Adicionalmente, en la medida que la amplia mayoría de estos espacios institucionales se orientan por procesos y por resultados, no existe forma de evaluar su desempeño o impacto⁹.

2.3. Participación ciudadana

Para explorar la eficacia del marco político-institucional uruguayo respecto a la inclusión política de la población afrodescendiente, en este apartado consideramos la evidencia disponible sobre los mecanismos de participación ciudadana, entendidos como las formas en que la población puede acceder a la toma de decisiones públicas de forma directa, sin integrar la administración pública o formar parte de un partido político (Canto Chac, 2012; Espinosa, 2009).

⁹ Al respecto, véase el anexo sobre mecanismos de equidad étnico – racial en el documento base del Seminario “Quilombo 2016” organizado por el MIDES. Disponible en: http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/62758/1/quilombo2016_documento_base.pdf

Esta idea se vincula con la creación del tercer nivel de gobierno (municipios), mediante la *Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana* N.º 18.567 de 2009. Mediante dicha ley, se crearon 89 municipios en todos los departamentos del país, a los que se sumaron más con el correr de los años. La distribución de los municipios en los departamentos del interior es desigual en términos territoriales y poblacionales (Chasquetti, Freigedo y González, 2018; Ferla et al, 2016).

En las *Figuras 6 y 7* se presenta la distribución de la población afrodescendiente municipalizada y no municipalizada según los datos de los censos 2015 y 2023. En el primer año, se analiza la distribución de los 112 municipios, y en el segundo, se estudian 125. Montevideo, Canelones y Maldonado se encontraban totalmente municipalizados en ambas mediciones.

Como se mostró anteriormente, el crecimiento de la población afrodescendiente entre 2011 y 2023 fue de 2.5%. En doce departamentos, el crecimiento de la población similar al registrado a nivel nacional, mientras que en los siete restantes, el aumento promedio de la población afrodescendiente fue cercano al 5%. Eso se refleja en el aumento de los rangos de las escalas de población afrodescendiente municipalizada y no municipalizada.

Como muestra la *Figura 6*, en 2015, la población afrodescendiente municipalizada se concentraba principalmente en el norte y noreste de Uruguay, con porcentajes más altos (15.4% a 21%) en departamentos como Artigas, Rivera y Cerro Largo. En el sur, especialmente, los porcentajes eran más bajos, pero había zonas con una representación significativa (5.9% a 10.6%), como en algunos municipios de Montevideo y Canelones. La mayor parte de los municipios del centro y el suroeste del país presentaban porcentajes de afrodescendientes bajos. La población afrodescendiente no municipalizada era más alta en el norte y noreste (12.9% a 18%), pero mucho más baja en el sur (0% a 4.3%).

De acuerdo con la *Figura 7*, en 2023, la concentración de población afrodescendiente municipalizada sigue siendo alta en el norte y noreste, con porcentajes que ahora alcanzan hasta un 21% a 28% en algunos municipios de Artigas, Rivera y Cerro Largo, indicando un aumento en la proporción de población afrodescendiente en estas áreas. En el sur, Montevideo y Canelones muestran un aumento en la representación, con más municipios en el rango de 7% a 13.9%, y algunos incluso llegando al 14% a 20.9%. Las zonas del centro y suroeste siguen teniendo porcentajes bajos (0% a 6.9%), pero hay una leve expansión de municipios con porcentajes entre 7% y 13.9% en estas regiones. La población afrodescendiente no municipalizada también aumenta, con rangos más altos (17.3% a 23%) en el norte, y un leve incremento en el sur (hasta 5.9% a 11.5% en algunas zonas).

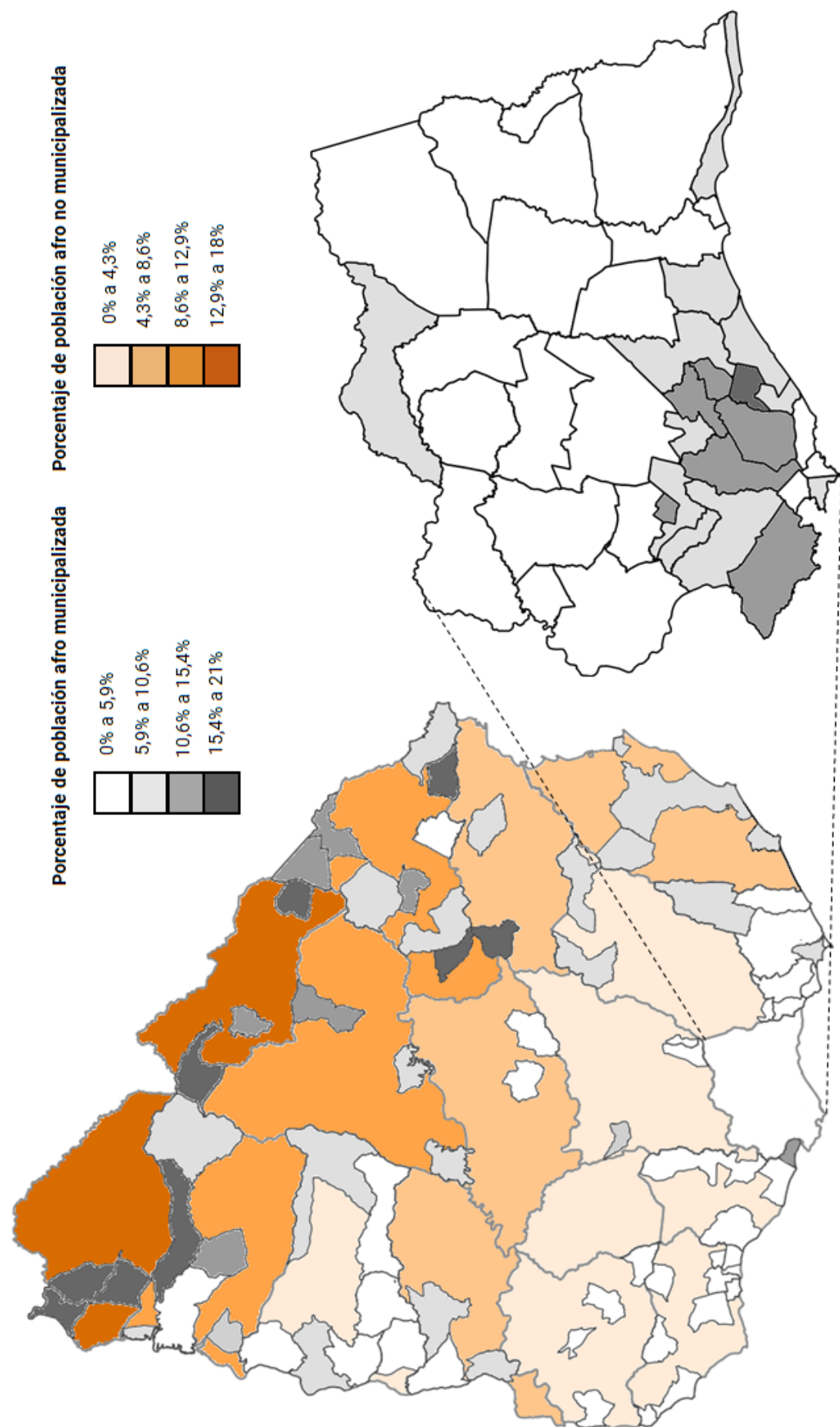
Aunque en 2023, los rangos bajos (0% a 6.9%) siguen siendo comunes en el centro y suroeste, hay menos municipios en este rango en comparación con 2011, lo que indica una distribución más homogénea de la población afrodescendiente. Por otra parte, en el norte (Artigas, Rivera), se registra un aumento de la concentración en los rangos más altos (21% a 28%). Este cambio puede estar influenciado por factores como un mayor reconocimiento cultural y posibles movimientos migratorios internos.

El *Gráfico 10* presenta dos indicadores provenientes de las encuestas LAPOP sobre participación ciudadana a nivel local y ascendencia étnico-racial para el año 2014. Quienes se autoidentificaron como negros presentan la tasa de respuesta más baja respecto al uso de los servicios de los gobiernos departamentales¹⁰, además de ser la única categoría étnico-racial con nula participación en reuniones municipales¹¹.

10 Medida a través de la pregunta: "¿Ha solicitado ayuda o ha presentado una petición a alguna oficina o funcionario de la intendencia durante los últimos 12 meses?"

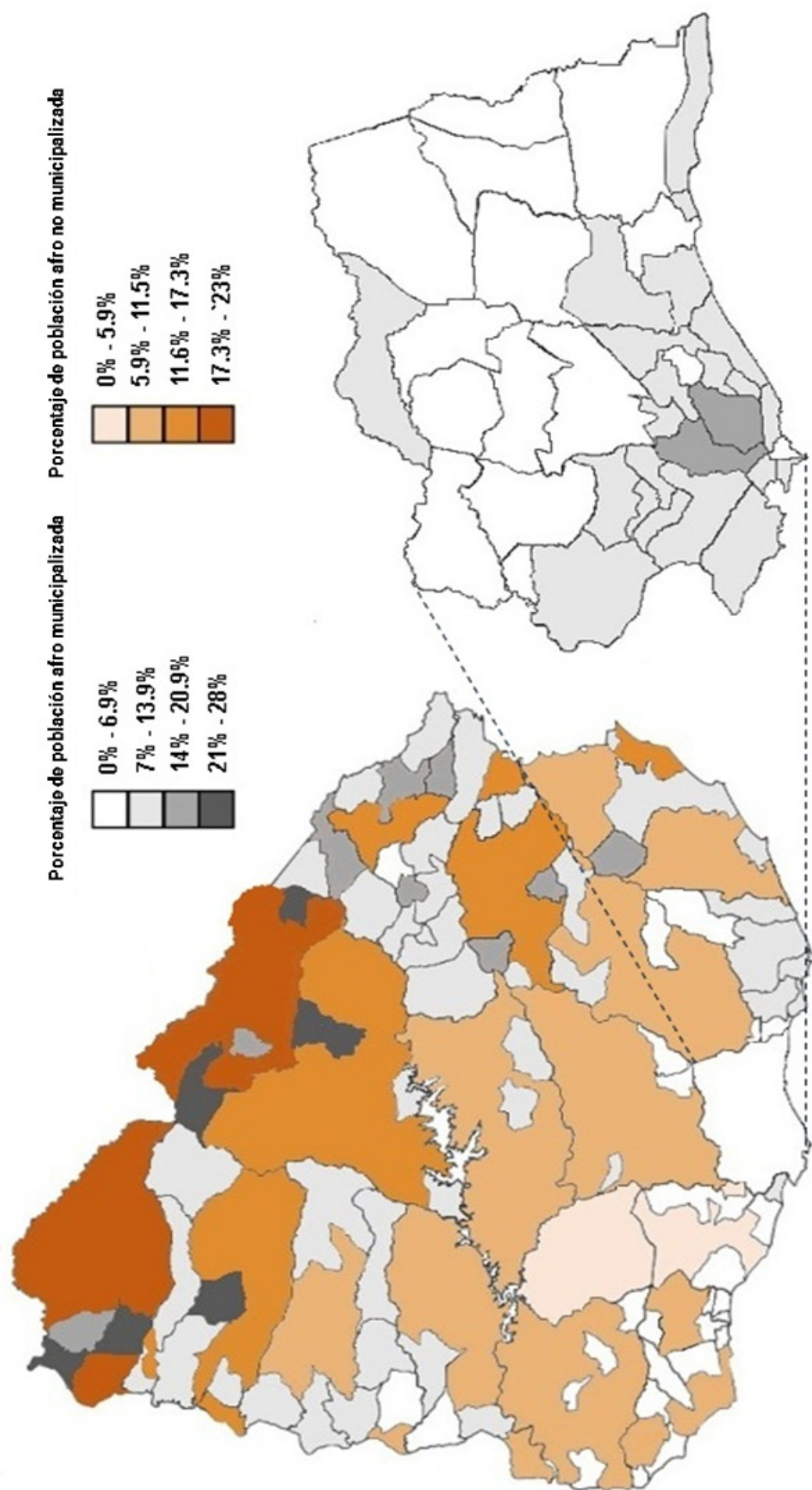
11 En este caso, se preguntó: "¿Ha asistido a una reunión de la Junta Departamental, Junta Local o Centro Comunal Zonal durante los últimos 12 meses?"

FIGURA 6 POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE SEGÚN ZONAS MUNICIPALIZADAS Y NO MUNICIPALIZADAS. 2011



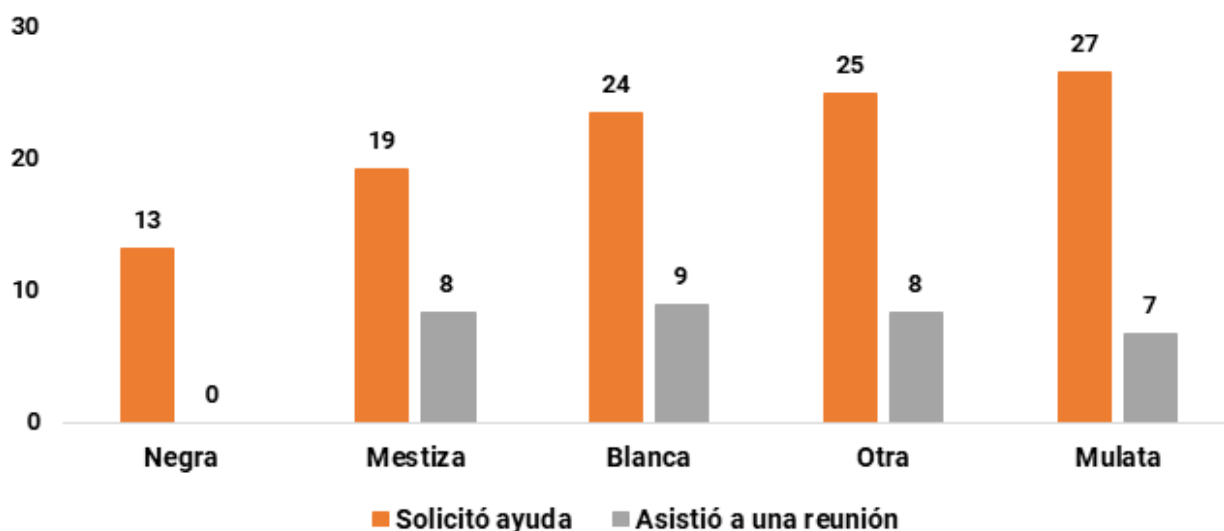
Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo 2011 y DINOT (2015)

FIGURA 7 POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE SEGÚN ZONAS MUNICIPALIZADAS Y NO MUNICIPALIZADAS. 2023



Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo 2023 e IDE (2020)

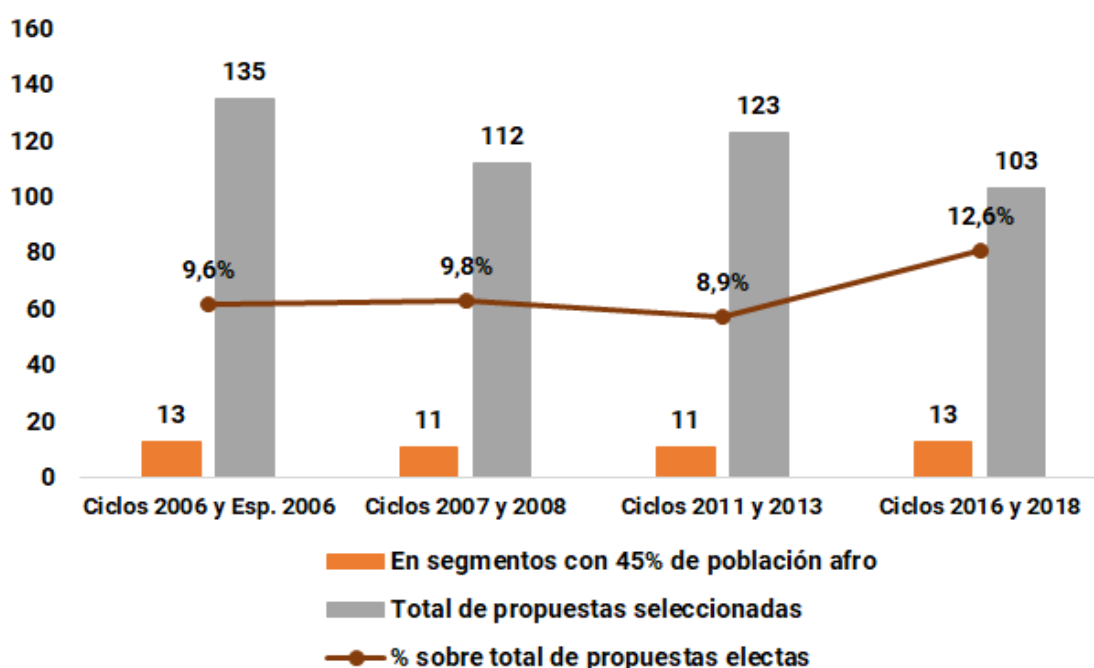
Gráfico 10 Participación en gobiernos locales según ascendencia étnico-racial, 2014 (en%)



Fuente: elaboración propia en base a LAPOP, Uruguay (2014).

Para comprender mejor la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana en términos de inclusión política de la población afrodescendiente, a continuación, se analiza la experiencia del *Presupuesto Participativo en Montevideo* (en adelante, PP). Se trata de un mecanismo orientado a profundizar la participación de los ciudadanos de Montevideo, que pueden proponer y luego decidir, mediante el voto secreto, sobre la realización de obras y servicios sociales de interés vecinal, los que se financian con el presupuesto de la IMM. Dado que Montevideo es el departamento más avanzado en términos de descentralización y planificación estratégica municipal, el estudio de esta experiencia es relevante a la hora de realizar recomendaciones de política pública que mejoren la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana en Uruguay con enfoque étnico-racial. Si bien los inicios del PP en Montevideo se remontan a la década de 1990, en este trabajo se analizan los ciclos implementados entre 2006 y 2018, dado que las experiencias anteriores suponían una ingeniería institucional diferente a la actual (Veneziano y Sánchez, 2013; Veneziano, 2017).

Gráfico 11 Propuestas seleccionadas en PP en segmentos con 45% o más de la población afrodescendiente, según ciclo del PP, 2006 - 2018



Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo 2011 e IMM.

**FIGURA 8 PROPUESTAS APROBADAS POR CICLO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MONTEVIDEO, 2006 – 2018
Y POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL (EN %), 2011**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo 2011 e IMM

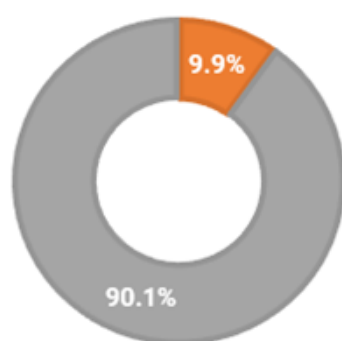
En el *Gráfico 11* se presenta la cantidad de propuestas seleccionadas por ciclo del PP. Para facilitar la presentación de los resultados, se los clasificó en cuatro grupos, según ciclos del PP: ciclos 2006 y especial 2006, ciclos 2007 y 2008, ciclos 2011 y 2013 y ciclos 2016 y 2018. Como puede observarse, en todos los períodos analizados, entre 11 y 13 propuestas seleccionadas se localizaron en segmentos censales con 45% o más de población afrodescendiente. Por otra parte, el peso de estas propuestas sobre el total de las seleccionadas es inferior al 10%, salvo en los ciclos 2016 y 2018, donde representan casi el 13% del total, porque durante dicho período la cantidad de propuestas seleccionadas fue el más bajo de todos los ciclos considerados.

En la *Figura 8* se presenta el resultado de la georreferenciación de las propuestas aprobadas en los ciclos de presupuesto participativo en Montevideo entre 2006 – 2018 y población afrodescendiente por segmento censal en porcentaje, de acuerdo con los datos del Censo 2011. Mientras que en los ciclos de PP implementados entre 2006 y 2008 se aprecia una distribución más igualitaria en términos de las regiones de la capital, en los ciclos implementados entre 2011 y 2018, se observa una mayor concentración de propuestas aprobadas en las regiones del noreste y este del departamento, que se corresponde con las zonas de influencia de los municipios D, E y F.

Finalmente, en la *Figura 9* se presentan las estimaciones de personas directamente beneficiadas por propuestas del PP seleccionadas en los todos los ciclos implementados entre 2006 y 2018¹². Entre los ciclos implementados entre 2006 y 2013, la proporción de personas afro muestra una tendencia decreciente,

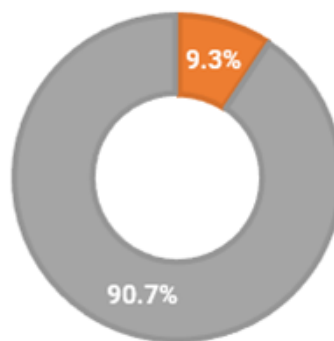
FIGURA 9 PERSONAS DIRECTAMENTE BENEFICIADAS POR PROPUESTAS SELECCIONADAS EN EL PP POR CICLOS 2006 A 2018 (EN %).

CICLOS 2006 Y ESPECIAL 2006



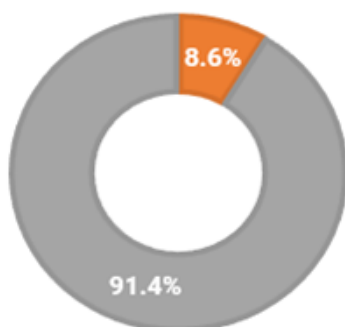
■ Afro ■ No afro

CICLOS 2007 Y 2008



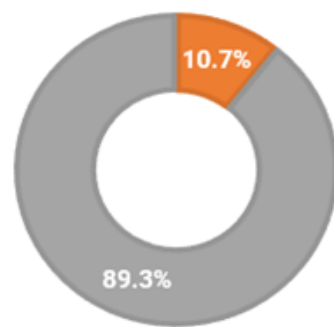
■ Afro ■ No afro

CICLOS 2011 Y 2013



■ Afro ■ No afro

CICLOS 2016 Y 2018



■ Afro ■ No afro

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo 2011 e IMM

¹² Se usa como criterio la proporción de población de personas afrodescendientes en todos los segmentos censales donde se localizaron todas las propuestas aprobadas en cada ciclo.

pasando del 9.9% en el ciclo 2006 y especial 2006, al 8.6% en 2011 y 2013. Sin embargo, en los ciclos 2016 y 2018, esta tendencia se revierte, beneficiando a casi 11% de personas afro del total de personas beneficiadas por las propuestas aprobadas.

2.4. Principales conclusiones

- Tanto en el sector público como el privado, la participación de personas afrodescendientes en cargos de toma de decisiones es mínima. Si bien deben buscarse formas de combatir este problema en el sector privado, existen antecedentes sobre la incorporación de política de grupos tradicionalmente subrepresentados en el sistema político, como la ley de cuotas de género¹³.
- Al contrastar los resultados de la *CHRXD* y con los de la *ENAJ 2013*, resulta evidente que el marco regulatorio actual no funciona de forma óptima al momento de ofrecer garantías hacia las víctimas de discriminación étnico-racial. Al mismo tiempo, existe evidencia que sugiere la presencia de mecanismos locales de corrupción, cuyo efecto es disuadir a las víctimas de discriminación de realizar denuncias formales.
- El análisis de la normativa nacional vinculada con la población afrodescendiente muestra que existe un importante desbalance entre las políticas de reconocimiento y las de redistribución, siendo la Ley N° 19122 de acciones afirmativas el único antecedente de medidas redistributivas de un total de 14 medidas vinculadas a la población afrodescendiente. Por otra parte, una de las principales debilidades de la institucionalización del enfoque étnico-racial es que la mayoría de los espacios existentes vinculados a la temática afrodescendiente se orientan a la realización de procesos (actividades de capacitación, asesorías y coordinación interinstitucional) y no de resultados.
- La evidencia de LAPOP y el análisis del PP de Montevideo, señalan que los niveles de participación ciudadana a nivel local son bajos. Además, los mecanismos disponibles para facilitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones en Montevideo (en este caso, la experiencia del PP), muestran escasos beneficios a la población afrodescendiente en la capital.

Esquema 7

INCLUSIÓN POLÍTICA Y POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE: PRINCIPALES CONCLUSIONES



¹³ Específicamente, Ley N.º 18476, de “Declaración de interés general la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración de los órganos electivos y dirección de partidos políticos”, y la Ley 18.487 de “Participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración de los órganos electivos y dirección de partidos políticos. Sistema de suplentes”. Disponible en: <https://www.impco.com.uy/participacion/>

Capítulo 3: inclusión socioeconómica y afrodescendientes

La información proveniente de diversas fuentes oficiales es consistente respecto a la heterogeneidad de la distribución de la población afrodescendiente en el territorio nacional (Bucheli y Cabella, 2007; Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013). Como se observa en la *Figura 8*, en 8 departamentos, la proporción de afrodescendientes es igual o menor al 6% del total. Cerca de tres cuartos se concentra en la capital (9%) y en 5 departamentos del norte: Artigas (17.1%), Cerro Largo (10.9%), Rivera (17.3%), Salto y Tacuarembó (ambos con 9.9% del total departamental).

Considerando los 5 departamentos del norte con mayor proporción de población afrodescendiente, son los que presentan los peores desempeños en términos de desarrollo humano y territorial, de acuerdo con dos indicadores sintéticos estimados para el año 2015: el *Índice de Desarrollo Humano Departamental*¹⁴ (IDHd) del PNUD y el *Índice de Desarrollo Departamental*¹⁵ (IDD), elaborado por el *Centro de Investigaciones Económicas* (CINVE) para OPP (2018).

Los departamentos del norte que concentran la mayor proporción de población afro ocupan los lugares más bajos en el ranking de IDHd, con excepción de Salto, que se ubica en una posición intermedia, y presentan los niveles más bajos de desarrollo territorial, medido a través del IDD.

El conocer el nivel de desarrollo humano y territorial en los departamentos con mayor proporción de población afrodescendiente es relevante para el análisis de su inclusión socioeconómica, en tanto dichos factores establecen un límite estructural respecto al nivel de progreso esperable en dichos departamentos respecto a diferentes dimensiones. A modo de ejemplo, mientras que Cerro Largo y Rivera cuentan con los mejores desempeños en términos de seguridad ciudadana, presentan importantes rezagos en materia de infraestructura física y tecnológica. Artigas y Salto tienen bajos niveles de desempeño en todas las dimensiones relevantes, y Montevideo es el mejor posicionado en términos relativos, a pesar de ser el departamento con los niveles más bajos de seguridad ciudadana.

En este capítulo se exploran tres preguntas centrales respecto a las brechas socioeconómicas entre la población afrodescendiente y el resto:

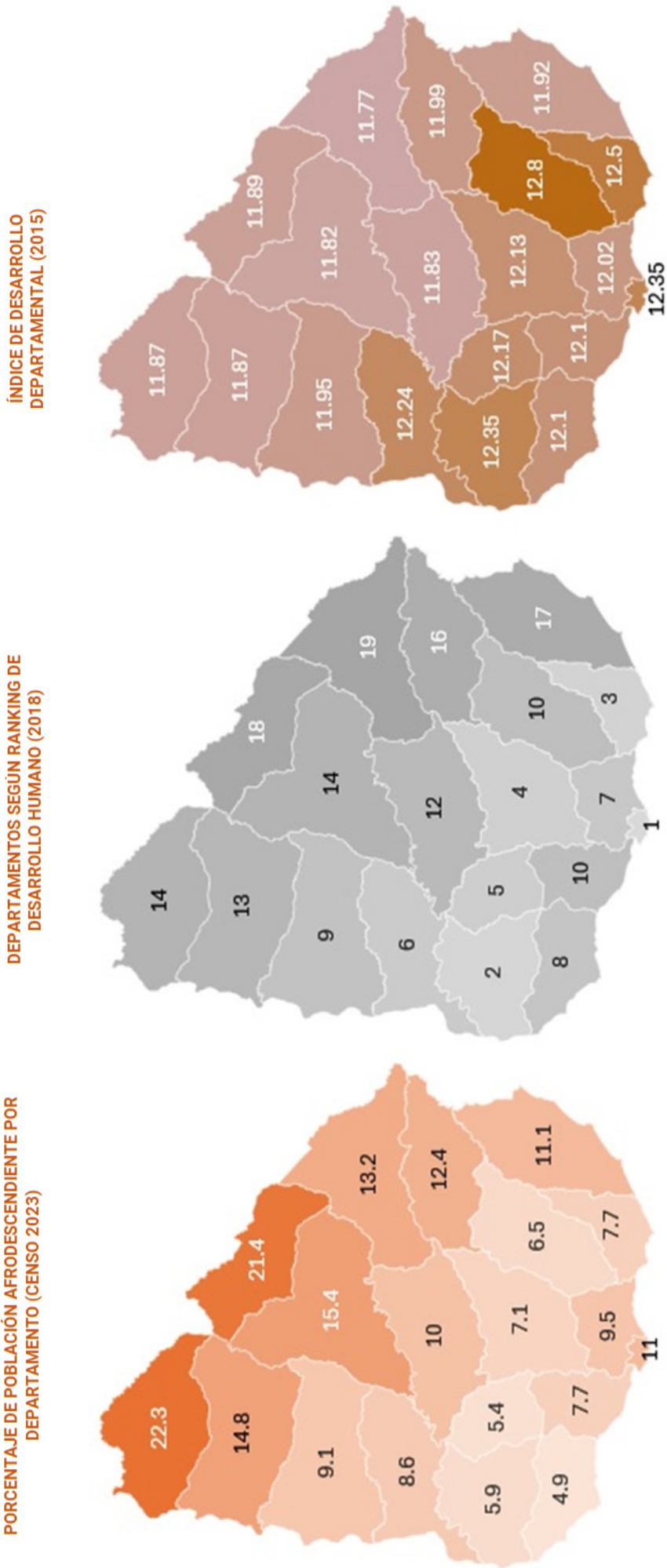
- ¿Cuáles son los grupos más desfavorecidos en términos de bienestar en la población afrodescendientes?
- ¿Cuál es el rol entre el acceso a la vivienda y las brechas en el bienestar entre la población afrodescendiente y el resto?
- ¿Qué relación existe entre los logros educativos y el mantenimiento de las diferencias socioeconómicas de la población afrodescendiente y el resto?

Para abordar la primera interrogante, primero se analiza la incidencia de la pobreza monetaria entre diferentes subgrupos de la población afro y no afro. En segundo lugar, a partir del análisis de la incidencia

¹⁴ El IDHd mide los logros obtenidos en 3 dimensiones del desarrollo humano a nivel departamental: el tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno. Los resultados se presentan a forma de ranking, ordenando cada departamento de mayor a menor.

¹⁵ El IDD es un indicador que aborda el desarrollo departamental en 4 dimensiones: seguridad ciudadana y sistema de derecho, sociedad preparada y sana, mercados de factores eficientes y dinámicos e infraestructura física y tecnológica. En este caso, para facilitar la interpretación de la información, se reclasificó el rango de resultados de este índice estimados para 2015 en cuatro grupos de desarrollo departamental: bajo, medio bajo, medio alto y alto.

FIGURA 10 POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE E INDICADORES DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL



Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo 2023; Aboal et. al. 2019 y OPP, 2019b.

de la pobreza multidimensional, se identifican dos de las fuentes de la desigualdad duradera entre la población afro y el resto: el acceso a la vivienda y a la educación. En el resto del capítulo se analizan en profundidad ambas dimensiones.

3.1. Enfoques sobre pobreza

El debate sobre el concepto de pobreza, y su medición se ha vuelto progresivamente más complejo. El enfoque unidimensional y monetario, que constituye una aproximación indirecta del nivel de bienestar mediante los ingresos, continúa siendo uno de los más utilizados en las estadísticas oficiales de la región. En Uruguay, la medida oficial es la línea de pobreza, determinada por el método de ingreso, elaborada por el INE (2009). Desde este enfoque, la pobreza se entiende como la carencia de ingresos para cubrir un conjunto de necesidades consideradas como mínimas para sobrevivir¹⁶.

Si bien prevalece el enfoque monetario de la pobreza, en las últimas décadas se han elaborado medidas más ambiciosas que, además de los ingresos, incorporan múltiples dimensiones del bienestar de los hogares y las personas. En la región, la medición de la pobreza multidimensional tiene como antecedente la medición de las *necesidades básicas insatisfechas* (NBI), elaborado por la *Comisión Económica Para América Latina* (CEPAL) en la década de 1970 (Ferres y Mancero, 2001). Sin embargo, el enfoque de derechos ha cobrado notoriedad recientemente y se utiliza para establecer las dimensiones del bienestar que deberían priorizarse en términos de política social. Según esta perspectiva, el acceso a la vivienda, la educación, la salud y la seguridad social son precondiciones para la prosperidad, y representan derechos indivisibles e insustituibles, por lo que, si una persona experimenta privaciones alguna de estas dimensiones, se la considera vulnerada en sus derechos.

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

La *Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay* (DINEM-MIDES)¹⁷, realizó estimaciones de pobreza multidimensional en Uruguay adaptando la metodología CONEVAL desde 2012 (DINEM – MIDES, 2013). Mediante la combinación de decisiones conceptuales y empíricas basadas en la disponibilidad de los datos oficiales, las dimensiones consideradas para esta medición son: vivienda, educación, seguridad social y salud (DINEM - MIDES, 2014); y la línea de pobreza elaborada por el INE¹⁸. Para analizar las brechas en el bienestar entre la población afro y el resto, se analiza la evolución de incidencia de la pobreza monetaria. A continuación, se estudia la evolución de la pobreza multidimensional siguiendo la metodología propuesta por la DINEM – MIDES.

3.2. Incidencia de la pobreza monetaria entre 2006 y 2024

En las últimas dos décadas, la evolución de la incidencia de la pobreza a nivel nacional disminuyó significativamente hasta el período de pandemia y postpandemia de COVID-19. En la *Figura 11* se presenta

¹⁶ Las líneas de pobreza e indigencia definen umbrales mínimos para la satisfacción de una canasta básica. Estos umbrales se elaboran considerando los hábitos de consumo de un estrato socioeconómico de referencia a partir de aquel que cubre determinados requerimientos nutricionales mínimos. En este sentido, se define una canasta básica alimentaria (CBA) que representa los requerimientos alimenticios mínimos, y una canasta básica no alimentaria (CBNA) que representa el consumo de otros bienes fundamentales, como salud, vivienda y transporte. La línea de pobreza (LP) es la suma de la CBA y la CBNA, y un hogar es considerado pobre cuando los ingresos per cápita ajustados por una escala de equivalencia no superan el valor de la LP. Finalmente, cuando los ingresos per cápita del hogar no superan la CBA, se lo considera como indigente.

¹⁷ Actualmente denominada *Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos* (DINTAD-MIDES).

¹⁸ En el anexo se presenta una síntesis de cada uno de los derechos considerados y sus respectivas definiciones operativas.

información sobre la incidencia de la pobreza en hogares y personas según ascendencia étnico- racial, sexo y región geográfica.

Considerando la incidencia de la pobreza en hogares, se observa una clara tendencia descendente desde 2006-2008, donde la población afro presentaba un 40.4% de pobreza en hogares, mientras que la no afro tenía un 21.1%. Aunque esta brecha se redujo con el tiempo, persistió durante todo el período. Para 2018-2019, los niveles habían bajado considerablemente (12.6% afro, 5.6% no afro), pero con la llegada de la pandemia de COVID-19 en 2020, se observa un incremento, llegando a 16.2% para hogares afro y 7.1% para no afro en 2020-2024. Durante todo el período, la incidencia de la pobreza en los hogares afro más que duplica la de los hogares no afro.

Respecto a la incidencia de la pobreza en personas, el patrón es similar al de hogares, pero con porcentajes más altos. Inicia en 2006-2008 con 51.2% para personas afro y 28.7% para no afro. La tendencia descendente continúa hasta 2018-2019 (18% afro, 8.4% no afro), pero nuevamente se observa un incremento durante la pandemia y la postpandemia, alcanzando 21.3% para personas afro y 10.4% para no afro en 2020-2024.

Si comparamos el impacto de la crisis sanitaria con la tendencia histórica desde 2006, se observa que mientras la población no afro muestra signos de estar retomando su tendencia descendente previa, la población afro parece estar experimentando una *"histéresis de pobreza"* - un efecto donde el impacto negativo tiende a persistir más tiempo, incluso después de que las condiciones generales mejoran.

Finalmente, al considerar la incidencia de la pobreza en personas por sexo y ascendencia étnico-racial para el período 2017-2024, se observan disparidades significativas tanto por región como por género. En Montevideo, las personas afro (tanto varones como mujeres) muestran consistentemente mayores niveles de pobreza que las no afro. Para 2020-2024, los varones afro en Montevideo presentaban un 25.6% de pobreza versus 11.2% en no afro, mientras que las mujeres afro mostraban un 31.2% versus 15.3% en no afro. En el interior del país, aunque las cifras son menores, se mantiene la brecha étnico-racial, con porcentajes más altos para la población afro en ambos géneros.

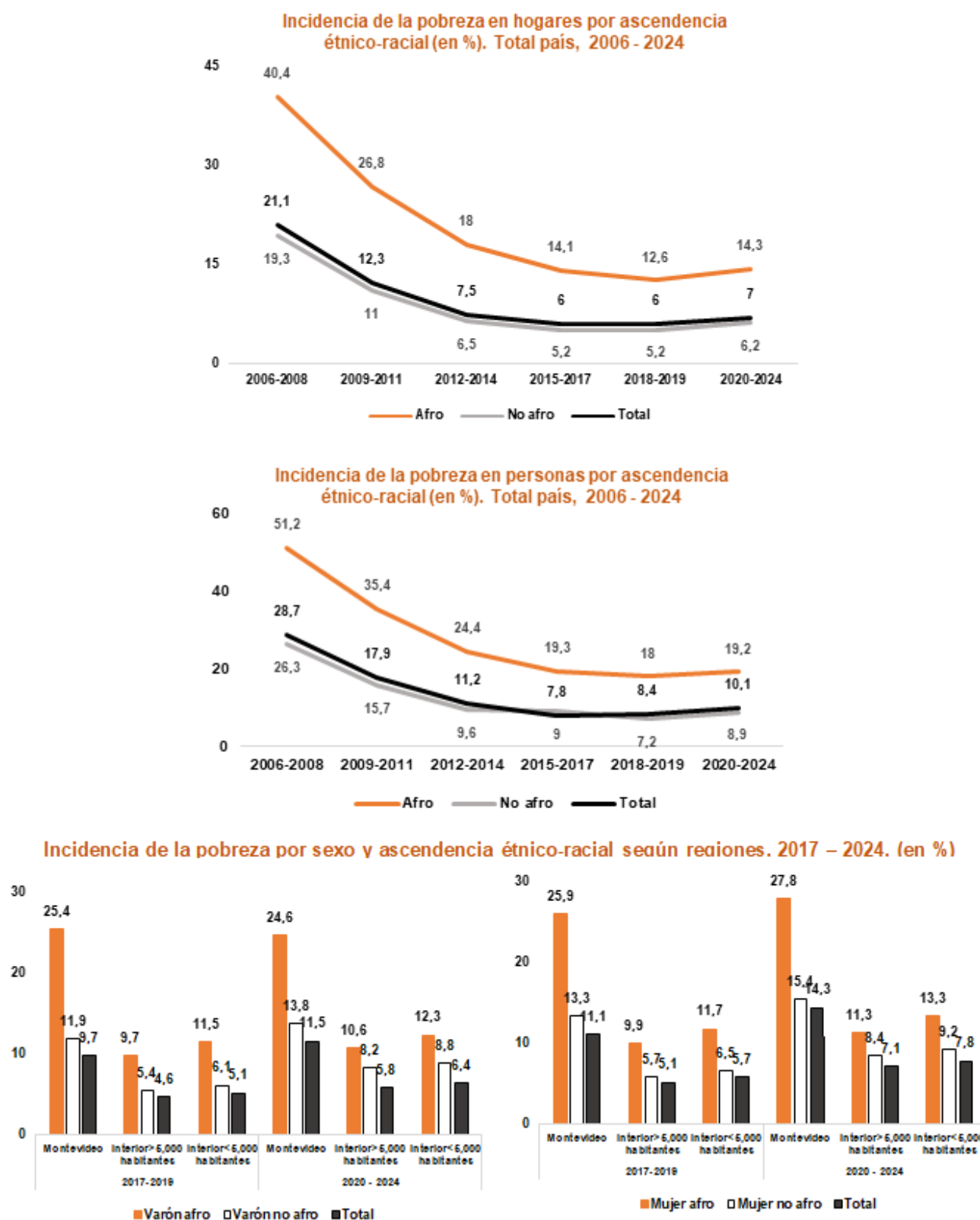
En 2024, el INE de Uruguay implementó una nueva metodología para medir la pobreza monetaria, cuyos resultados se reflejan en la ECH de ese año. Este cambio metodológico es el más relevante en más de una década, elevando la cifra oficial al 17.3% de la población, frente al 83% estimado con la metodología anterior.

La línea de pobreza (LP) y la línea de indigencia (LI) ahora se basan en una canasta de bienes y servicios actualizada según los patrones de consumo relevados en la *Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares* (ENGIH) de 2017, en lugar de la ENGIH de 2006. Esta actualización incorpora cambios en hábitos de consumo y nuevas necesidades. La canasta básica incluye tanto gastos alimentarios como no alimentarios (vivienda, servicios, etc.), calculados según el patrón de consumo del 20% más pobre de la población. Se eliminó la imputación de ingresos por "alquiler imputado" a propietarios, es decir, ya no se estima cuánto pagaría un hogar propietario si tuviera que alquilar su vivienda. Ahora, solo se descuenta el alquiler real pagado por los inquilinos.

Estos cambios tienden a reducir el ingreso disponible estimado para los hogares más humildes, lo que eleva la proporción de personas bajo la línea de pobreza. Es importante enfatizar que los resultados bajo la nueva metodología no son directamente comparables con los de la anterior (2006), por lo que no corresponde afirmar que la pobreza "se duplicó", sino que se mide con criterios diferentes.

Con esta aclaración en mente, la *Figura 12* presenta se presenta información sobre la incidencia de la pobreza en hogares y personas según ascendencia étnico-racial, sexo y región geográfica. Los datos presentados permiten observar las desigualdades en la incidencia de la pobreza en Uruguay durante 2024, considerando tanto la dimensión étnico-racial como las diferencias por sexo y región de residencia.

FIGURA 11 INCIDENCIA DE LA POBREZA MONETARIA EN HOGARES Y PERSONAS. TOTAL PAÍS, 2006 – 2024



En primer lugar, cuando el análisis se realiza a nivel de hogares, las brechas persisten, aunque con una leve reducción en los porcentajes. El 23.9% de los hogares afrodescendientes vive en situación de pobreza, frente al 12.3% de los hogares no afrodescendientes. El promedio nacional es de 13.4%.

Cuando se analiza la pobreza a nivel de personas, se observa que el 28.7% de los afrodescendientes se encuentran en situación de pobreza, frente al 15.7% de los no afrodescendientes. Esta diferencia implica

que los que los afrodescendientes enfrentan un riesgo de pobreza considerablemente mayor. El promedio nacional, que integra ambos grupos, se sitúa en 17.3%.

El análisis territorial y de género muestra que las desigualdades son aún más marcadas en algunos contextos. En Montevideo, la pobreza alcanza al 32% de los varones afrodescendientes, cifra que supera en casi 10 puntos porcentuales a la de los varones no afrodescendientes (22.5%). En el interior del país, tanto en localidades mayores como menores de 5.000 habitantes, las diferencias entre varones afrodescendientes y no afrodescendientes tienden a reducirse, aunque la pobreza sigue siendo elevada para ambos grupos.

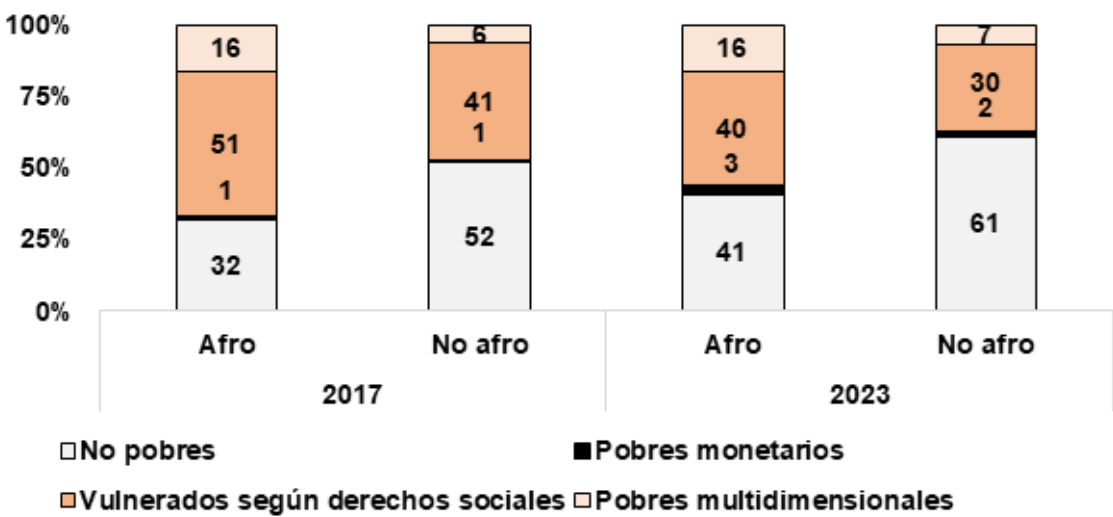
En el caso de las mujeres, la incidencia de la pobreza es en general superior a la de los varones en todos los grupos y regiones. En Montevideo, el 34.3% de las mujeres afrodescendientes vive en situación de pobreza, frente al 28.3% de las mujeres no afrodescendientes. En el interior, si bien los porcentajes son menores, las brechas por ascendencia étnico-racial persisten, situándose en torno a dos puntos porcentuales en localidades mayores de 5.000 habitantes y algo más amplias en las localidades menores.

3.3. Pobreza multidimensional

Entre 2017 y 2023 se observa un descenso de la pobreza general. Como se observa en el *Gráfico 12*, entre 2007 y 2023, el porcentaje de no pobres afro pasa de representar el 32% al 41%, mientras que para la población no afro pasa de 51% a 61%. En ambos casos, el porcentaje de personas que han salido de la pobreza aumenta 9%.

Respecto a la vulnerabilidad por ingresos, se observa un incremento marginal de los pobres monetarios del 2% en el caso de los afrodescendientes, y 1% en los no afro. Al mismo tiempo, se constatan reducciones en el caso de los pobres vulnerados por derechos sociales, que en para ambos grupos se reduce un 11%. Estos elementos contribuyen a que la pobreza multidimensional entre 2017 y 2023 permanezca prácticamente incambiada, más allá del incremento de 1% en el caso de los no afro.

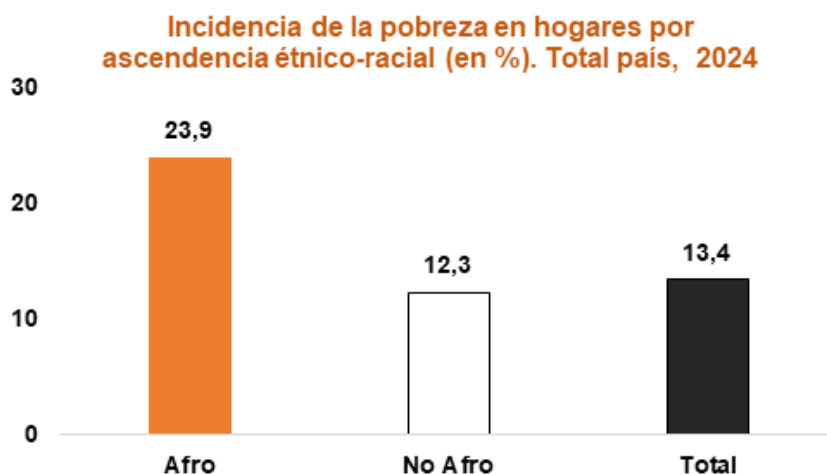
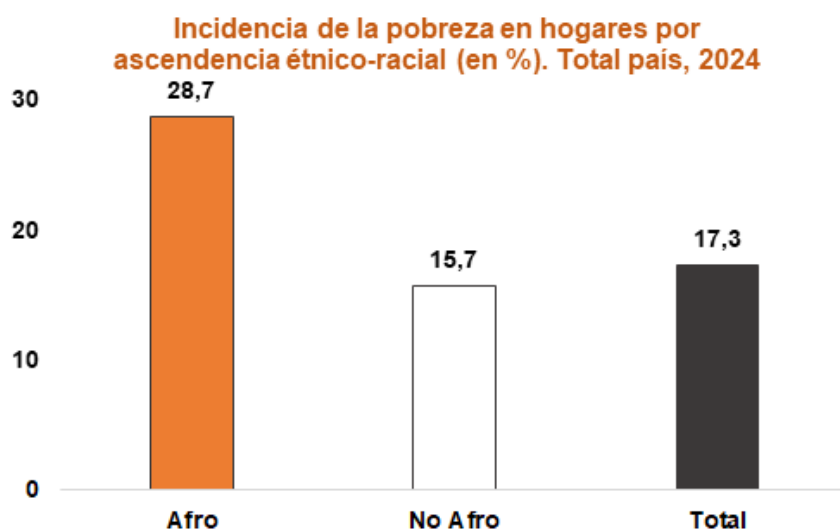
Gráfico 12 Pobreza multidimensional por ascendencia étnico-racial (en%).
Total país, 2017 y 2013



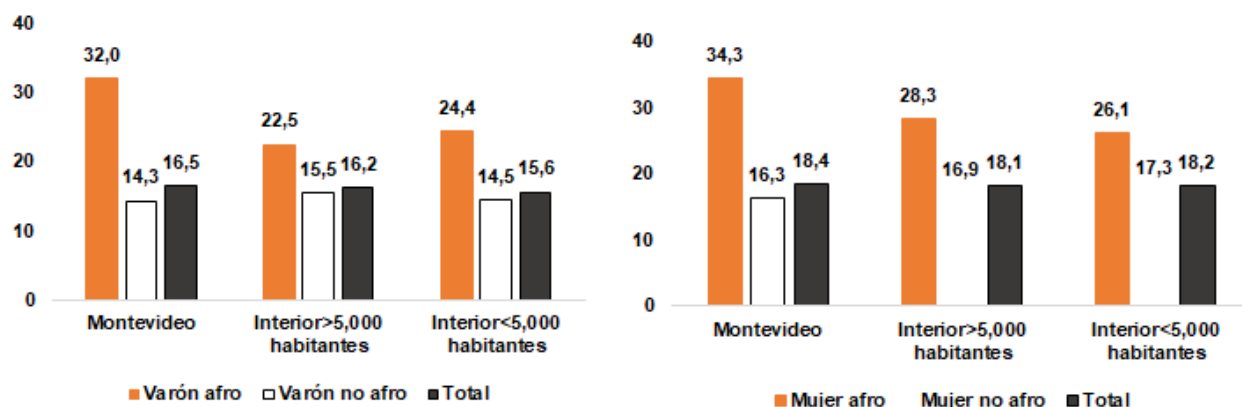
Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2017 y 2023.

Como medida de intensidad de las carencias, en el *Gráfico 13* se presenta la distribución de la población según el índice de privación. Se observa que entre 2017 y 2023, la proporción de personas sin carencias se incrementa 20% en el caso de la población afro y 19% en el caso de la no afro. Por otra parte, la proporción

FIGURA 12 INCIDENCIA DE LA POBREZA MONETARIA EN HOGARES Y PERSONAS. NUEVA METODOLOGÍA. TOTAL PAÍS, 2024



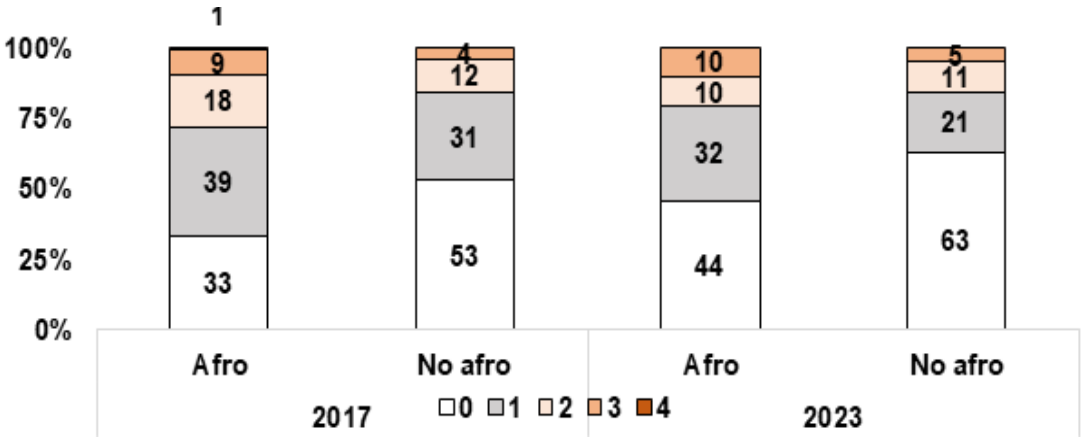
Incidencia de la pobreza por sexo y ascendencia étnico-racial según regiones, 2024, (en %)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2024.

de personas con al menos una privación se reduce 7% de la población afro y 10% en la no afro entre 2017-2023. Considerando la población con 2 o más privaciones, se observa una disminución del 12% en el caso de la población afro, y 8% en la no afro. Es importante destacar que, en 2023, ningún grupo presenta más de 3 carencias.

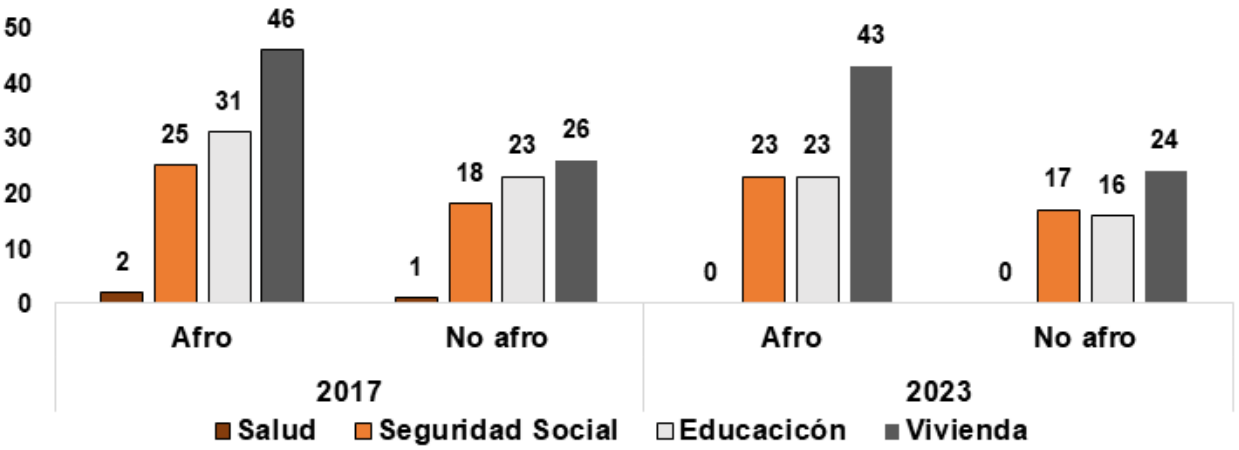
Gráfico 13 Cantidad de privaciones por ascendencia étnico-racial (en%).
Total país, 2017 y 2023



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2017 y 2023.

En el *Gráfico 14* se presenta la evolución de la incidencia de las privaciones en las 4 dimensiones consideradas (salud, seguridad social, educación y vivienda). Se observa un cambio favorable para todas las dimensiones. El orden de las dimensiones según incidencia de carencias es el mismo para la población afro y no afro. Sin embargo, en todas las dimensiones el nivel de privaciones es mayor para la población afro excepto en salud. De hecho, las carencias en salud es la que presenta menor diferencia según ascendencia étnico racial. En 2017, representa 2% en el caso de las personas afro y 1% en las no afro. Hacia 2023, estos valores son próximos a cero para ambas poblaciones. La evolución de la privación de cobertura en seguridad social también ha sido positiva, descendiendo 7% en el caso de los afrodescendientes y 6% en el caso de los no afro. En el caso de las privaciones de educación, si bien se observa una reducción en 2023, en ambos años se mantiene una brecha de 7%-8% entre las personas afrodescendientes y las no afrodescendientes. Finalmente, examinando las carencias de vivienda, son mayores para la población afro, en los dos años considerados, se mantiene una diferencia cercana al 20% entre personas con carencias de vivienda afro y no afro. De esta forma, los resultados más importantes del análisis de las privaciones por derecho son las persistentes privaciones en materia de vivienda y educación, que se analizan más adelante.

Gráfico 14 Personas con privaciones por derecho según ascendencia étnico-racial (en%).
Total país, 2017 y 2023



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2017 y 2023.

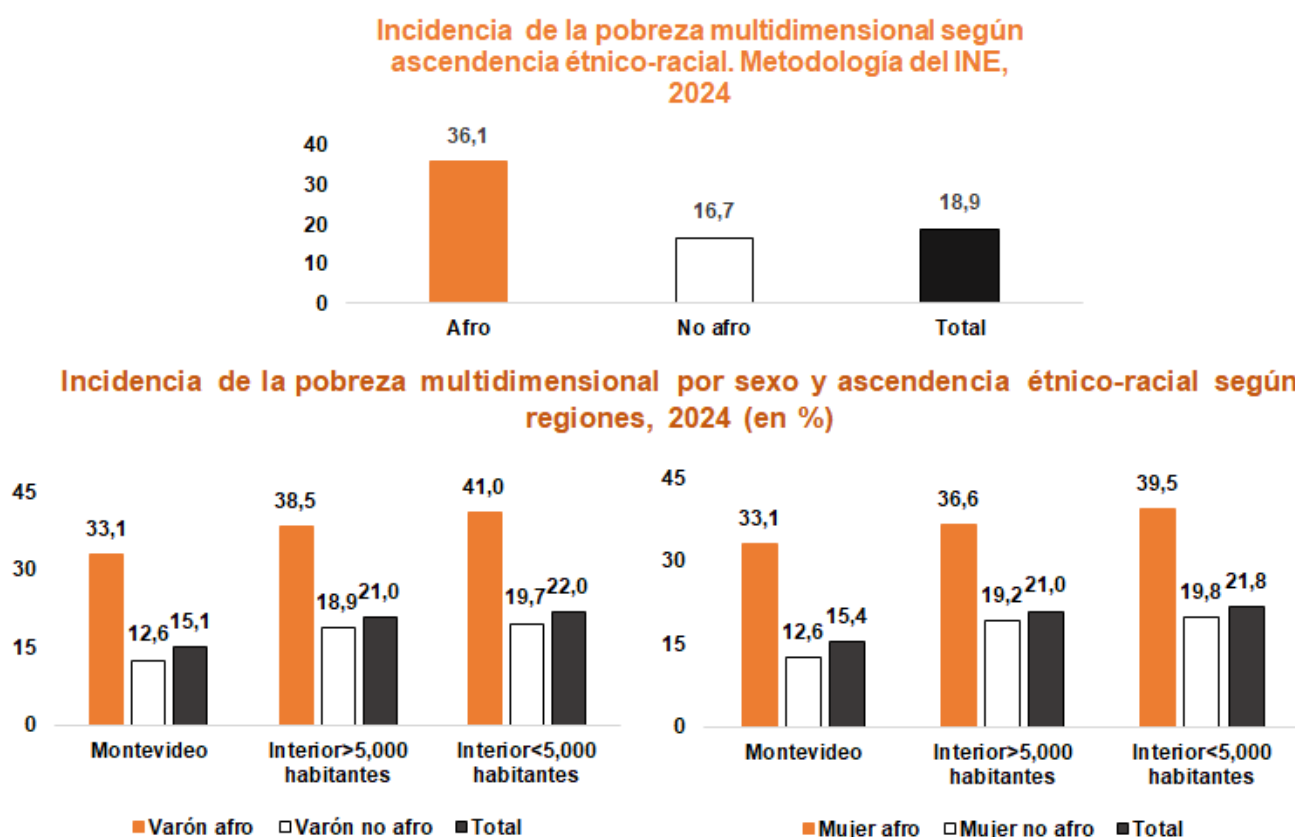
3.4. El índice pobreza multidimensional del ine

En 2024, Uruguay implementó oficialmente el *Índice de Pobreza Multidimensional* (IPM) como una herramienta permanente y complementaria a la medición tradicional de la pobreza monetaria. El IPM fue desarrollado por el INE en alianza con organismos internacionales como el PNUD y la *Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford* (OPHI), y utiliza los datos de la ECH como fuente principal.

El IPM se basa en el método Alkire-Foster, que identifica tanto la incidencia (qué porcentaje de la población es pobre) como la intensidad (cuántas privaciones sufren las personas) de la pobreza, permitiendo una visión más integral que las mediciones exclusivamente monetarias.

El índice considera cinco dimensiones clave, cada una compuesta por tres indicadores, sumando un total de 15 indicadores. Cada indicador tiene la misma ponderación dentro del índice. Las dimensiones son: 1) *Educación*; 2) *Condiciones habitacionales*; 3) *Servicios básicos del hogar*; 4) *Protección social* y 5) *Empleo*. Una persona es considerada pobre multidimensionalmente si está privada en al menos 4 de los 15 indicadores definidos. La intensidad de la pobreza se mide por el promedio de privaciones que experimentan quienes están bajo esta condición. En el *Figura 13*, se presenta la incidencia de la pobreza multidimensional según sexo y ascendencia étnico-racial según regiones.

FIGURA 13 INCIDENCIA DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN PERSONAS SEGÚN ASCENDENCIA ÉTNICO-RACIAL (en %). TOTAL PAÍS. 2024



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2024.

A continuación, se analizan las brechas en términos de vivienda y educación en profundidad, dejando la discusión sobre seguridad social para el capítulo de inclusión productiva y población afrodescendiente.

3.5. Acceso a la vivienda

El acceso a la vivienda es una de las claves de la autonomía económica de los individuos y el bienestar de los hogares. La compra de vivienda no es necesariamente la mejor alternativa al problema habitacional en todos los casos (Blanco, Fretes Cibils y Muñoz, 2014), y sus efectos sobre el bienestar son diversos dependiendo del nivel socioeconómico de los propietarios (UN-HABITAT, 2003). Sin embargo, en tanto suelen ser el bien de consumo más costoso para las familias, las políticas públicas que facilitan su compra o refacción pueden actuar como importantes instrumentos en el combate contra la pobreza (Bouillon, 2012). Por otra parte, el abanico de opciones financieras de los propietarios es más amplio que el de los que no lo son. El propietario puede utilizar su vivienda como aval para acceder a créditos que pueden ser invertidos en proyectos productivos, mejorando así su situación laboral y su nivel de ingresos (De Soto, 2000; Field, 2007). De ser necesario, los adultos mayores que son propietarios pueden venderlas para obtener servicios de cuidados de calidad (Eckardt, Dötsch y Okruch, 2018). Finalmente, dado que las viviendas son bienes de capital duraderos, la herencia juega un papel fundamental en la reproducción del bienestar intergeneracional (Shapiro, 2004).

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

La visibilización estadística de los afrodescendientes ha dado lugar a una incipiente agenda de investigación sobre las desigualdades étnico-raciales en Uruguay, que ha privilegiado el estudio de las brechas en materia de ingresos, capital humano y acceso al mercado de trabajo formal (Bucheli y Cabella, 2007; Bucheli y Porzecansky, 2011; Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013; González y Sanromán 2010; Triaca, Ferrer y Echagüe 2017). Sin embargo, la producción académica y técnica sobre el papel de la tenencia de la vivienda en relación con la vulnerabilidad social de la población afrodescendiente ha sido abordada a partir del análisis de episodios históricos concretos, como los desalojos forzados durante la década de 1970 de los moradores pensiones o “*conventillos*” en la zona costera de la capital del país y el surgimiento de los “*cantegriles*” o asentamientos precarios durante la década siguiente (Scuro, 2008).

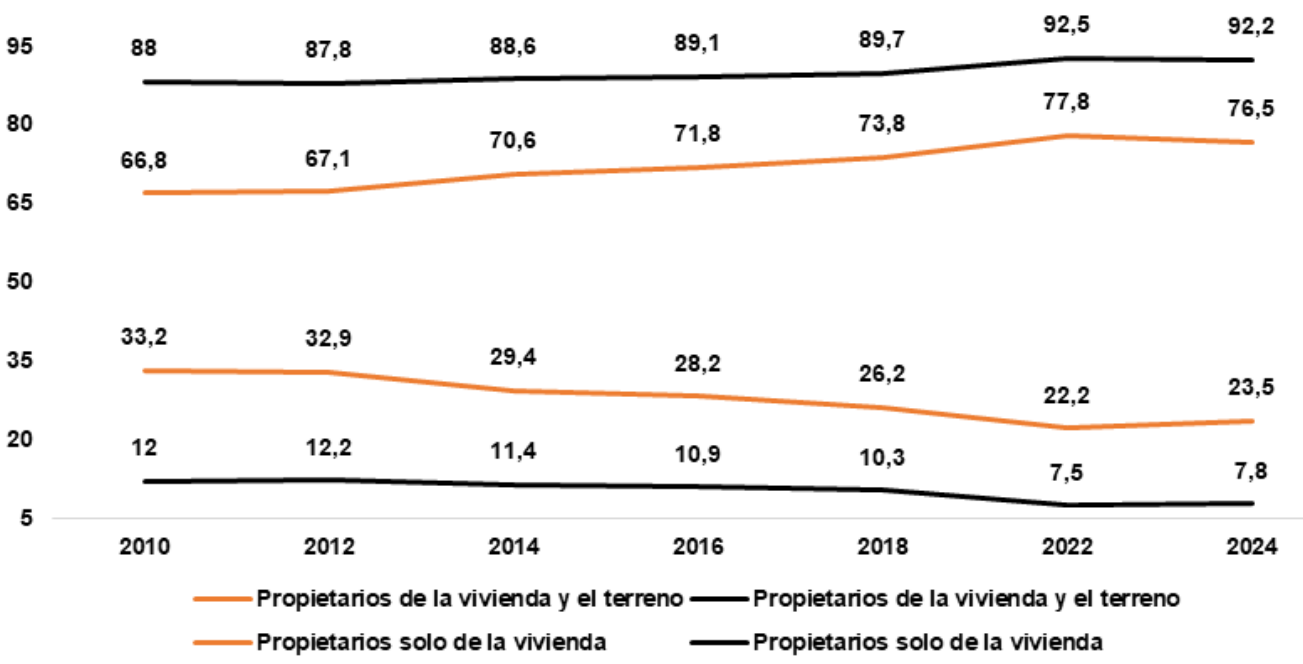
Los escasos antecedentes de investigación cuantitativa sobre la relación entre el acceso a la vivienda y ascendencia étnico-racial en Uruguay ofrecen un panorama confuso. Por un lado, un estudio del INE (2008) sobre las brechas de género en la propiedad de la vivienda y otros bienes de capital, concluye que la proporción de hombres y mujeres afrodescendientes que son propietarios es similar a la observada en el resto de la población uruguaya. Un informe sobre pobreza multidimensional y población afrodescendiente realizado por la DINEM – MIDES muestra que, en 2006, la proporción de personas afrodescendientes con privaciones de vivienda era del 65%, mientras que para los no afro era del 39%. En 2023 estas cifras representaban el 43% y el 24% respectivamente. Si bien dichas investigaciones analizan diferentes aspectos de la relación entre el acceso a la vivienda y las características étnico-raciales, la consideración de ambos resultados conduce a la pregunta: ¿cuál es la relación entre propiedad, calidad de la vivienda y ascendencia étnico-racial en Uruguay?

Para contestar esta interrogante, primero se describe la relación entre propiedad de la vivienda y ascendencia étnico-racial para el total del país durante los años 2010 y 2024, en base a datos de la ECH. A continuación, se explora el vínculo entre población residente en asentamientos irregulares y ascendencia étnico-racial durante el mismo período, a nivel nacional y regional. Finalmente, y utilizando el índice de privaciones de vivienda elaborado por la DINEM – MIDES (2016), se analiza el papel de los asentamientos irregulares en acceso a la vivienda de calidad, según ascendencia étnico-racial.

3.6. Propiedad de la vivienda 2010-2024

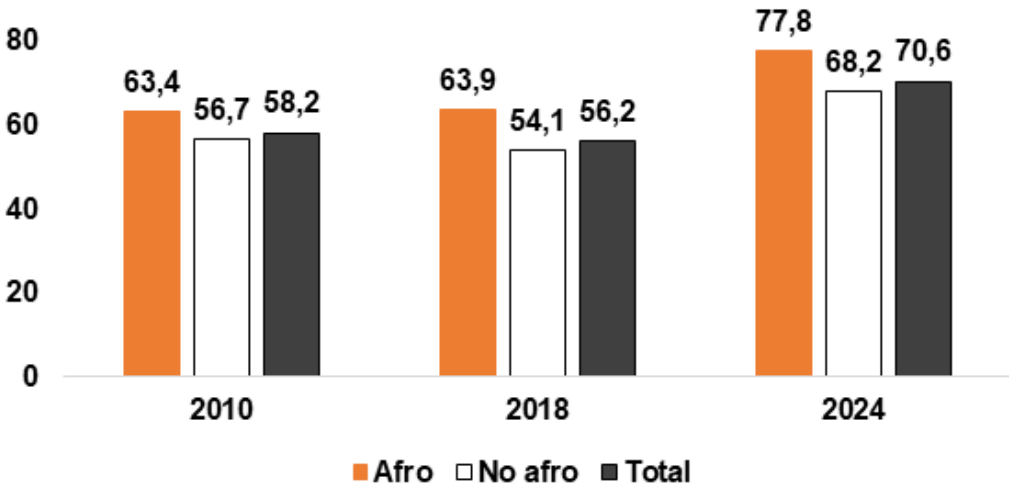
De acuerdo con el *Gráfico 15*, la brecha entre los afrodescendientes y el resto que son propietarios de la vivienda y el terreno (independientemente de si ya lo pagaron o lo están pagando) disminuyó entre 2010 y 2024. En el primer año, esta diferencia era de 21.2%, mientras que en el último fue 15.7%, lo que representa un cambio positivo en términos de igualdad étnico-racial. Durante el mismo período se constata una reducción general de la proporción de personas que solamente son propietarios de la vivienda (más allá de si ya la pagaron o la están pagando). En este caso se observa que la brecha entre personas afro y el resto de los propietarios se redujo en una proporción similar a la existente entre los propietarios de la vivienda y el terreno. Este resultado no es alentador, en tanto la reducción de la brecha de propiedad ha sido una consecuencia del empeoramiento del bienestar general de los propietarios únicamente de la vivienda.

Gráfico 15 Propietarios según ascendencia étnico-racial (en%).
Total país, 2010 - 2024



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2010- 2024.

Gráfico 16 Propietarios solamente de la vivienda que se ubican en asentamientos irregulares según ascendencia étnico-racial (en%).
Total país, 2010 - 2024



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2009, 2017 y 2023.

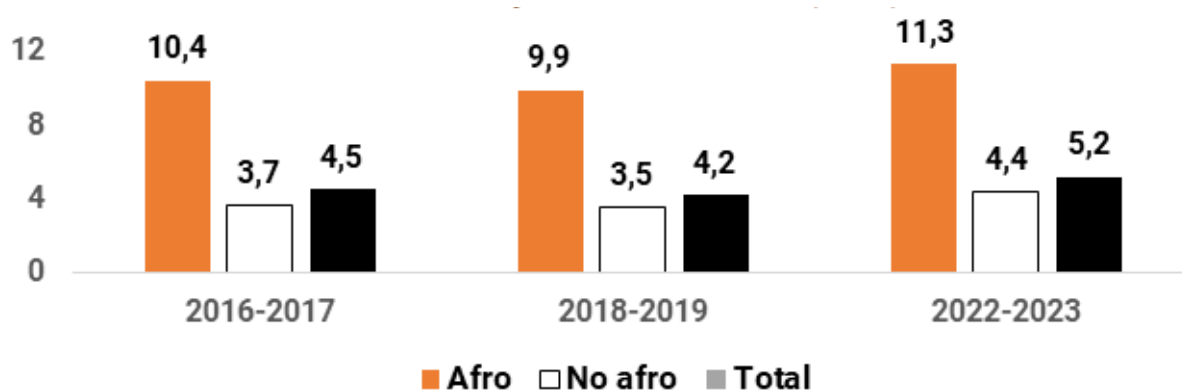
Como se observa en el *Gráfico 16*, en 2010, el 58.2% de todas las personas que eran propietarias solamente de la vivienda lo eran de unidades ubicadas en asentamientos irregulares. En 2018, esta proporción fue 56.2%, y en 2024, 70.6%. Por otra parte, en 2010, 63.4% de los afrodescendientes propietarios solamente de sus viviendas lo eran de unidades ubicadas en asentamientos irregulares. Esta cifra se incrementó levemente en 2018 (63.9%) y aún más en 2024 (77.8%). No ha sucedido lo mismo en el caso de los propietarios no afro, para quienes se verifica una reducción entre 2009 y 2017 (56.7% y 54.1%), seguido de un incremento entre 2018 y 2024 (54.1% y 68.2%). La pérdida de bienestar derivada del aumento de la propiedad de la vivienda en asentamientos irregulares afectó principalmente a los propietarios no afro, mientras que los propietarios afro han consolidado su peor posición relativa en esta categoría de tenencia de vivienda a lo largo de los años.

3.7. Asentamientos irregulares

El residir en un asentamiento irregular tiene múltiples implicaciones en términos del bienestar. El fenómeno de los asentamientos irregulares es el resultado de procesos de segregación residencial, que llevan a los sectores más vulnerables a buscar soluciones habitacionales alternativas a las ofrecidas por el mercado formal. Si bien existe una amplia producción académica sobre las implicaciones en términos de acceso a la educación y el trabajo y su efectos sobre el bienestar para el caso de Montevideo (Aguiar y Filardo, 2016; Aguilar, 2015; Arím, 2008; Cervini y Gallo, 2001; Gallo y Bercovich, 2004; Katzman, 2001, Katzman y Retamoso, 2005, 2006 y 2007; Serna y González, 2018), los antecedentes de investigación para el resto del país son escasos (Hollich Cabrera, 2016), y el estudio de la dimensión étnico-racial es relativamente reciente (Rodríguez Vivas, 2019).

Como se muestra en la *Figura 14*, en 2011, tanto en Montevideo, como en las ciudades capitales del interior del país donde existe mayor proporción de población afrodescendiente, existe un patrón de segregación residencial asociado con las características étnico-raciales de las personas, que se asocia con el fenómeno de los asentamientos irregulares. Si bien no se cuenta con la información necesaria para diagnosticar cómo ha sido dicha dinámica en cada ciudad, la información proveniente de las ECH permite explorar algunas de sus principales características.

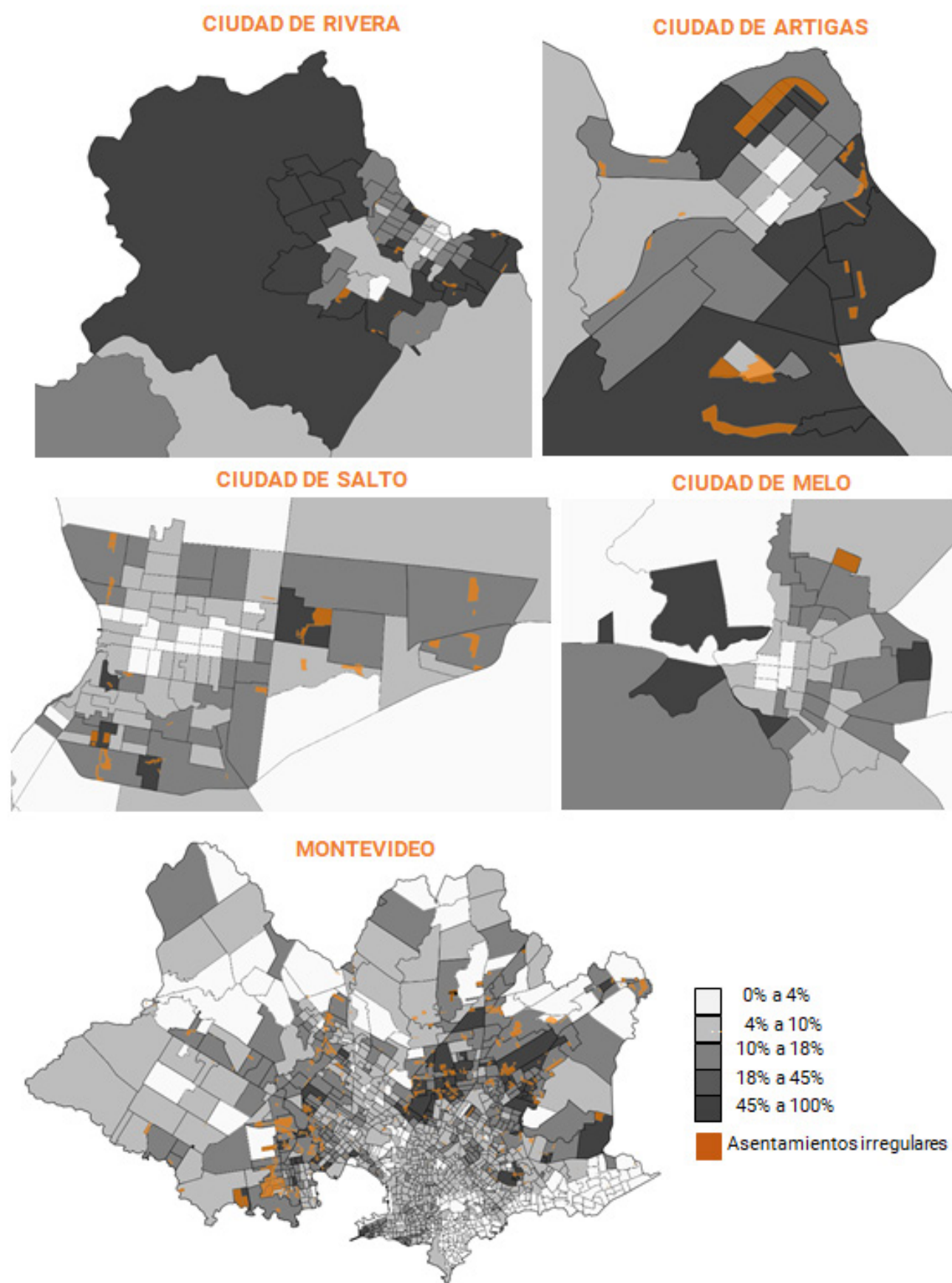
Gráfico 17 Personas en viviendas ubicadas en asentamientos irregulares según ascendencia étnico-racial (en%). Total país, 2016 - 2023



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2016 – 2023.

El *Gráfico 17* presenta información sobre proporción de personas en asentamientos irregulares según su ascendencia étnico-racial para el total del país. Entre 2016-2017 y 2018-2019 se observa una tendencia decreciente de la proporción de personas en asentamientos irregulares. Durante dicho período, cerca del 10% de todas las personas que se identifican como afrodescendientes ha residido en asentamientos irregulares en dicho período, mientras que, en el caso de las personas no afro, esta no superó el 4%. En el período 2022-2023 se observa un aumento en ambos grupos, pero el incremento es más pronunciado

**FIGURA 14 POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE POR SEGMENTO CENSAL (EN %) (2011) Y
ASENTAMIENTOS IRREGULARES (2018) EN 5 CIUDADES DEL URUGUAY**

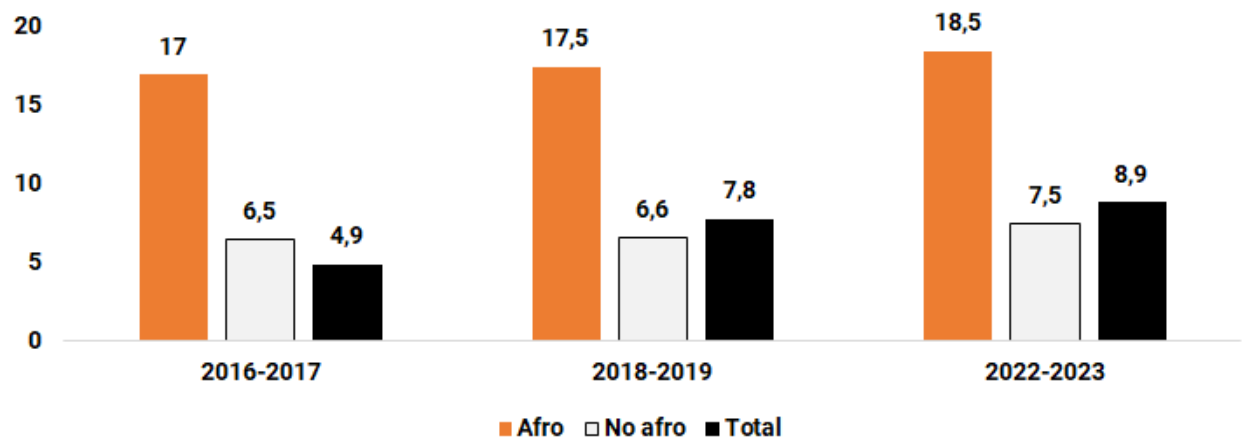


Fuente: elaboración propia en base a INE - Censo 2011 y MVTOMA – PMB 2018

en la población afrodescendiente, alcanzando un 11.3%, mientras que la población no afrodescendiente llega al 4.4%. Al mismo tiempo, durante este período se observa la mayor proporción de población general residiendo en asentamientos irregulares (5.2%).

Para el caso de Montevideo, el *Gráfico 19* muestra que, durante el período considerado, entre el 17% y el 18.5% del total de afrodescendientes reside en asentamientos irregulares, en tanto que, en el caso de las personas no afro, esta proporción se ha incrementado en 4%.

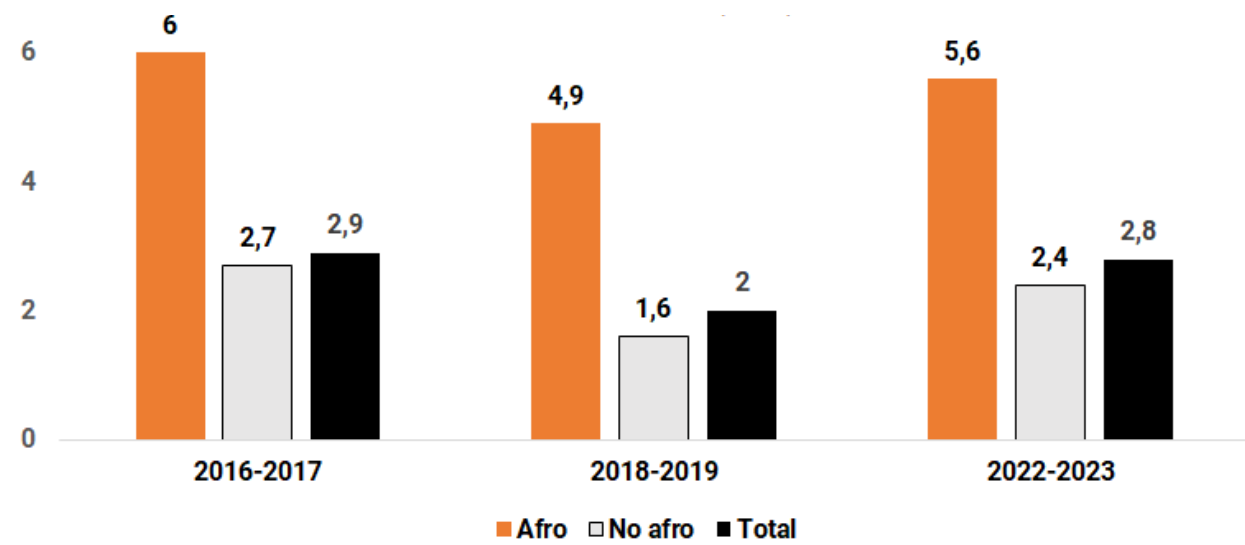
Gráfico 18 Personas en viviendas ubicadas en asentamientos irregulares según ascendencia étnico-racial (en%). Montevideo, 2016 - 2023



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2016 – 2023.

La situación es diferente en el resto del país, donde el número total de asentamientos es menor que en la capital. Como se aprecia en el *Gráfico 20*, del total de personas afro, cerca del 6% reside en asentamientos irregulares, mientras que, en el caso de las personas no afro, esta proporción no ha superado el 3%.

Gráfico 19 Personas en viviendas ubicadas en asentamientos irregulares según ascendencia étnico-racial (en%). Interior, 2016 - 2023



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2016 – 2023.

3.8. Educación y población afrodescendiente

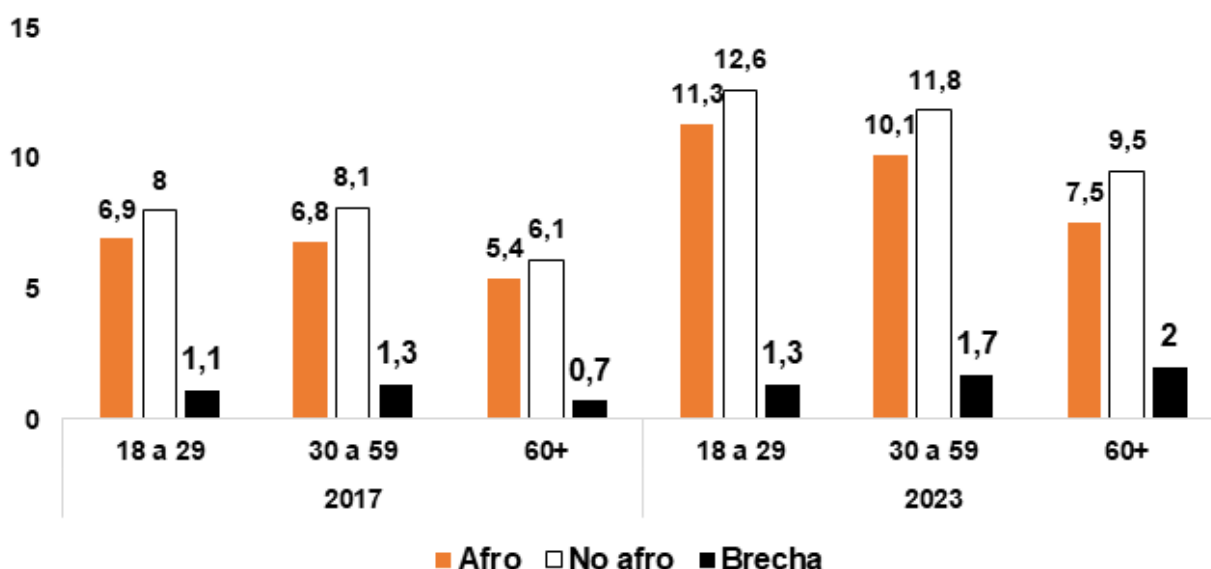
La educación representa uno de los componentes fundamentales del capital humano. Este puede definirse como el stock de conocimiento o características que tiene una persona (innatas o adquiridas) que contribuyen a su productividad (Acemoglu y Autor, 2012). Un reciente informe del Banco Mundial (2018) sobre población afrodescendiente en América Latina demuestra que, al igual que el resto de los países de la región, en Uruguay, la probabilidad de una persona afro de ser pobre decrece a medida que aumentan los logros educativos.

En el caso de los hogares afro cuyos jefes completaron la educación secundaria o terciaria, reduce en aproximadamente un 12% la probabilidad de ser pobre (Banco Mundial, 2018: 78). Por esta razón, los logros educativos son un factor clave para comprender las desigualdades existentes entre la población afrodescendiente y el resto.

Acortar las brechas existentes en los niveles y la segregación educativos entre la población afro y no afro resulta un elemento fundamental para cortar con el círculo de pobreza. Ramírez (2022) describe cómo opera la discriminación racial en los centros educativos. La investigación identifica al centro educativo no como un espacio de integración, sino como un “espacio hostil” para los jóvenes afrodescendientes. De hecho, para la mayoría de los jóvenes entrevistados, la escuela es el lugar donde se forja la “primera memoria de discriminación racial”. Las agresiones provienen tanto de compañeros como de docentes y otros referentes institucionales, lo que indica un problema sistémico y no meramente interpersonal.

El *Gráfico 20* se describe la relación entre la brecha en educación medida en términos de la cantidad de años educativos aprobados desagregada por ascendencia étnico-racial y edad para 2017 y 2023. Durante ese período, se registra un aumento en los años de educación para todos los grupos, aunque este aumento no ha sido uniforme. Allí se observa que se mantiene una brecha educativa consistente entre la población afro y no afro en todos los grupos de edad y en ambos años.

Gráfico 20 Promedio de años de educación por tramos de edad y ascendencia étnico-racial (en%) 2017 y 2023



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2017 – 2023.

En cuanto al desempeño en materia educativa, los datos de las pruebas *PISA*¹⁹ muestran que estudiantes afrodescendientes alcanzan en promedio niveles más bajos de desempeño en las pruebas de lectura (*Tabla 3*).

¹⁹ Por sus siglas en inglés: *Programme for International Student Assessment*.

El mayor rezago entre la población afro también hace que en esta población sea mayor la incidencia de la extraedad en la asistencia a centros educativos. Esto se ve en la brecha entre la proporción de estudiantes que asisten a determinado nivel educativo independientemente de su edad (*Tasa Bruta de Asistencia, TBA*) y la proporción de estudiantes que asisten a determinado nivel y tienen la edad para hacerlo (*Tasa Neta de Asistencia, TNA*). En los Gráficos 21 y 22 se puede observar que tanto en la edad de bachillerato (15 – 17 años) como en educación terciaria (18 – 24 años) la diferencia entre TNA y TBA es mayor en la población afrodescendiente.

Tabla 2 . Desempeño de afrodescendientes en pruebas PISA, 2014

Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en lectura		
Nivel de desempeño en lectura	Afro	No afro
Estrato 1 (nivel IV-VI)	5.1%	11.3%
Estrato 2 (nivel II-III)	37.1%	50.1%
Estrato 3 (debajo del nivel II) *	57.8%	38.6%
Puntaje promedio en prueba de lectura		
Nivel socioeconómico en 2009	Afro	No afro
Cuartil 1	361	378
Cuartil 2	383	410
Cuartil 3	391	444
Cuartil 4	474	494
Total	387	435

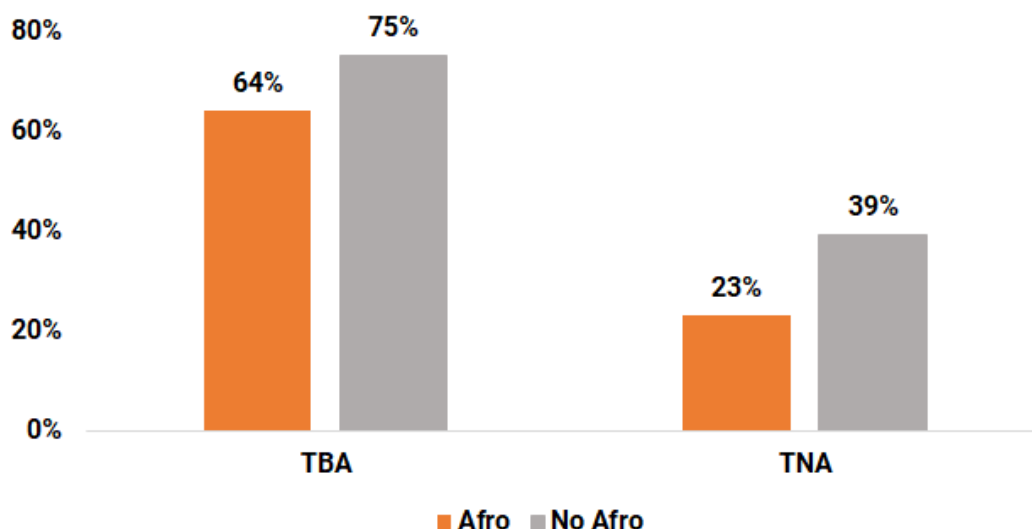
* El nivel II es el umbral de suficiencia.

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

3.8. Principales conclusiones

- Si bien en los últimos años ha habido mejoras en el bienestar de la población nacional, se constata que los afrodescendientes continúan rezagados.
- Mientras que la brecha étnico-racial entre propietarios ha mejorado en los últimos años, la categoría de personas que son propietarias solamente de la vivienda presenta una importante proporción de propietarios de viviendas en asentamientos irregulares. Además, una parte importante del total de los afrodescendientes reside en asentamientos irregulares.

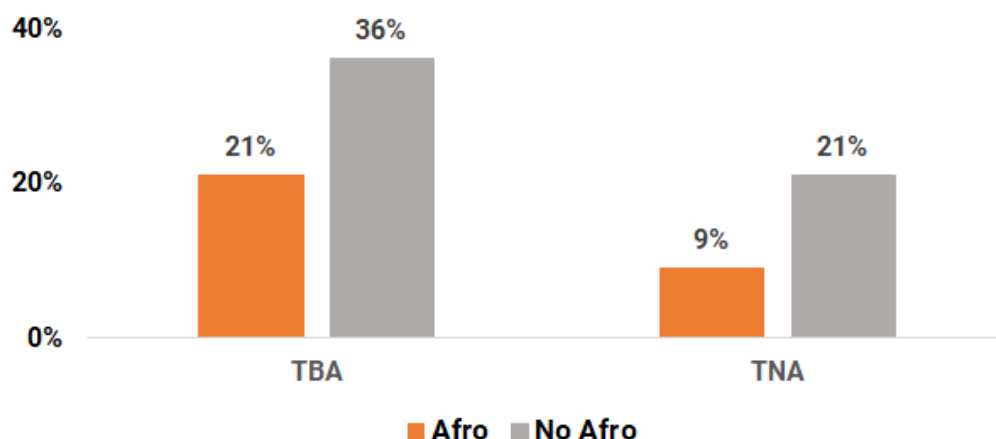
Gráfico 21 TBA y TNA a un centro educativo para adolescentes entre 15 y 17 años. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a Calvo (2014).

- Aunque la educación actúa como un factor protector contra la pobreza, las brechas educativas persistentes limitan este efecto positivo en la población afrodescendiente. Existe una brecha educativa sistemática entre la población afro y la no afro, que se manifiesta tanto en los años de educación como en el rendimiento en las pruebas PISA. Los afrodescendientes exhiben mayores dificultades para mantener una trayectoria educativa regular, lo que se refleja en las tasas de extraedad y las diferencias entre asistencia bruta y neta.

Gráfico 22 TBA y TNA a un centro educativo para adolescentes entre 18 y 24 años. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a Calvo (2014).

Esquema 8

INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA Y POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE: PRINCIPALES CONCLUSIONES

Propiedad y asentamientos irregulares

Una proporción significativa de los propietarios afro que lo son solamente de la vivienda reside en asentamientos irregulares. Una proporción importante de los afro reside en asentamientos irregulares.

Desigualdades en el bienestar

Los hogares y las personas afro presentan mayores niveles de incidencia de pobreza que los no afro.



Brecha educativa

Existen diferencias sistemáticas en los años de educación y el rendimiento académico en pruebas PISA entre los afro y los no afro. Los afro presentan mayores dificultades que los no afro para sostener la trayectoria educativa.

Capítulo 4: inclusión productiva y afrodescendientes

Las barreras al acceso al mercado de trabajo reflejan las desigualdades o mecanismos de exclusión preexistentes en otras dimensiones de la vida social. En otras palabras, los resultados en el mercado laboral como el acceso al empleo y el nivel de salarios reflejan desigualdades de partida en términos de salud, logros educativos, y condiciones de vida.

La evidencia disponible muestra que esta es la situación de la población afrodescendiente en Uruguay. Por una parte, Bucheli y Porzecanski (2008), estudian las diferencias salariales entre personas afrodescendientes, blancas y mixtas a partir de datos de la ENHA de 2006. Según los autores, los resultados sugieren que las diferencias en términos de educación y la segregación ocupacional explican cerca del 50% de la brecha salarial entre varones afrodescendientes respecto al resto. Sin embargo, este modelo, es menos efectivo en el caso de las brechas salariales entre mujeres afrodescendientes y el resto.

Bucheli y Sanromán (2010) profundizan este análisis, estudiando una muestra de hombres blancos y afrodescendientes de entre 25 a 29 años, que trabajan a tiempo completo. Específicamente, analizan las brechas entre los salarios por hora entre ambos grupos, estudiando por separado las diferencias en la media de los salarios y en cada punto porcentual (percentil) de la distribución salarial. Según las autoras, los trabajadores afrodescendientes reciben una compensación menor en todos los percentiles de la distribución salarial. Entre el percentil 1 al 50, el salario de las personas afrodescendientes es un 20% menor que el de las personas blancas. Al más allá del 50%, la brecha salarial aumenta progresivamente, hasta alcanzar una diferencia del 60% en el percentil 90. Según las autoras, parte de la brecha de ingresos se explica por diferencias en años de educación, experiencia potencial y región geográfica. Sin embargo, tanto la parte de las diferencias salariales que pueden ser explicadas por estas variables como la parte que puede deberse a otros factores no observados, aumenta en los tramos más altos de la distribución salarial.

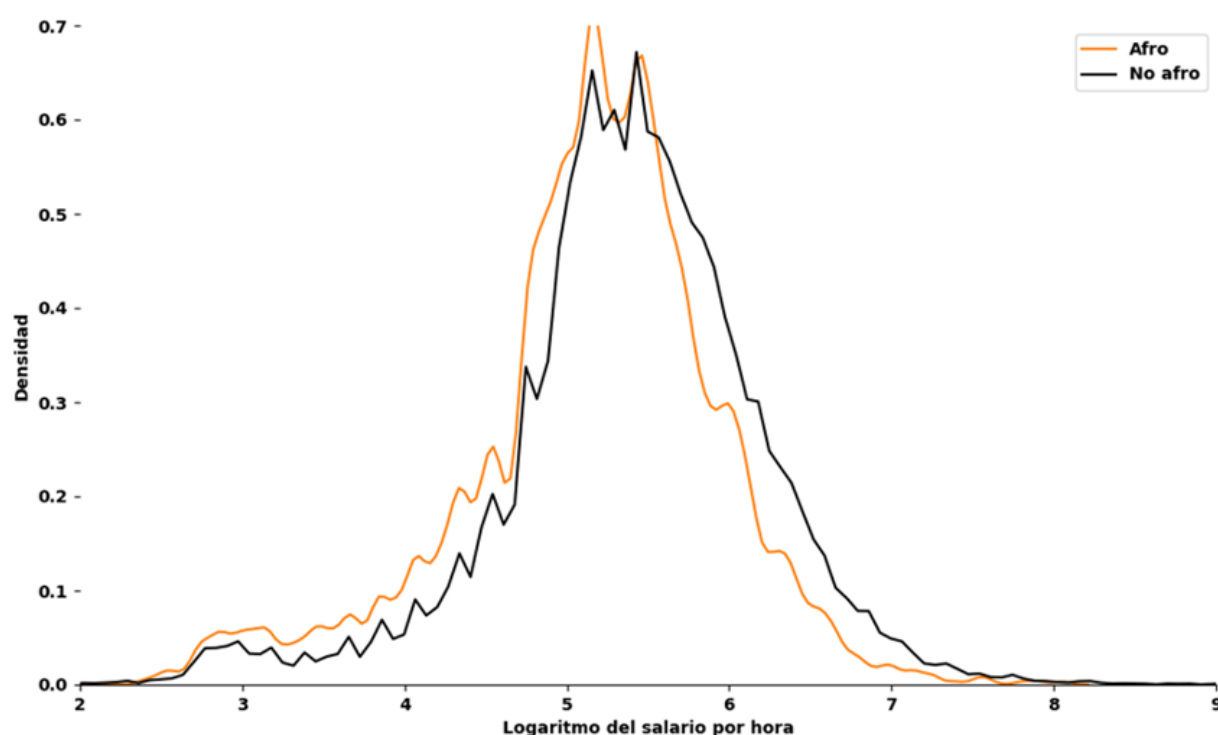
Si bien ambos estudios muestran la existencia de brechas salariales entre personas afrodescendientes y el resto de la población, no son evidencia suficiente para afirmar que el mecanismo que explica las brechas salariales es la discriminación racial, en la medida en que este factor no es directamente observable. De todas formas, brindan una base sólida para argumentar respecto a la existencia de desigualdades raciales persistentes en Uruguay, dado que las diferencias salariales son el principal medio a través del cual las desigualdades en términos de salud, educación y condiciones de vida de partida se perpetúan a lo largo del ciclo de vida de las personas afrodescendientes (Gandelman, Ñopo y Ripani, 2011: 161).

Cómo consecuencia esperable de las brechas en el acceso a empleo y los resultados educativos, los salarios que perciben los afrodescendientes son menores que los del resto de la población. Sin embargo, no es posible atribuir la brecha directamente al efecto de la ascendencia étnico-racial, por lo que mayor investigación sobre las implicaciones de la discriminación en el mercado laboral es necesaria en este tema.

Para explorar la brecha salarial, a continuación, se presenta la distribución kernel de los salarios por hora en logaritmo para ocupados según ascendencia étnico-racial y sexo para 2023. Esta es una forma de visualizar cómo se distribuyen los salarios entre diferentes grupos. Los picos de las curvas indican que hay más trabajadores ganando ese salario. Por otra parte, el ancho de la curva indica qué tan dispersos están los salarios en cada grupo. Si una curva está más a la derecha que otra, significa que ese grupo tiende a ganar más. Si las curvas están muy separadas, significa que hay una brecha salarial importante entre ambos grupos.

En el *Gráfico 23* se presenta la distribución kernel de los salarios en logaritmo entre ocupados afro y no afro para 2023. Los trabajadores no afro tienen una distribución de salarios sistemáticamente desplazada hacia la derecha respecto a los trabajadores afro. Esta diferencia no es trivial: en promedio, los trabajadores no afro ganan un 28.2% más por hora que los trabajadores afro. Esta diferencia es preocupante porque al utilizar los salarios por hora, estas disparidades no pueden explicarse simplemente por diferencias en las horas trabajadas. Ambas distribuciones muestran una forma similar, lo que sugiere que los mecanismos que generan la dispersión salarial (como podrían ser la educación, la experiencia o el sector de empleo) operan de manera similar en ambos grupos. La superposición parcial de las distribuciones indica que, si bien hay trabajadores afro que logran alcanzar niveles salariales altos, y trabajadores no afro con salarios bajos, existe un patrón sistemático de desigualdad que favorece a los trabajadores no afro en todos los niveles de la distribución salarial.

Gráfico 23 Distribución Kernel del salario por hora de los ocupados según ascendencia étnico-racial. Total país, 2023

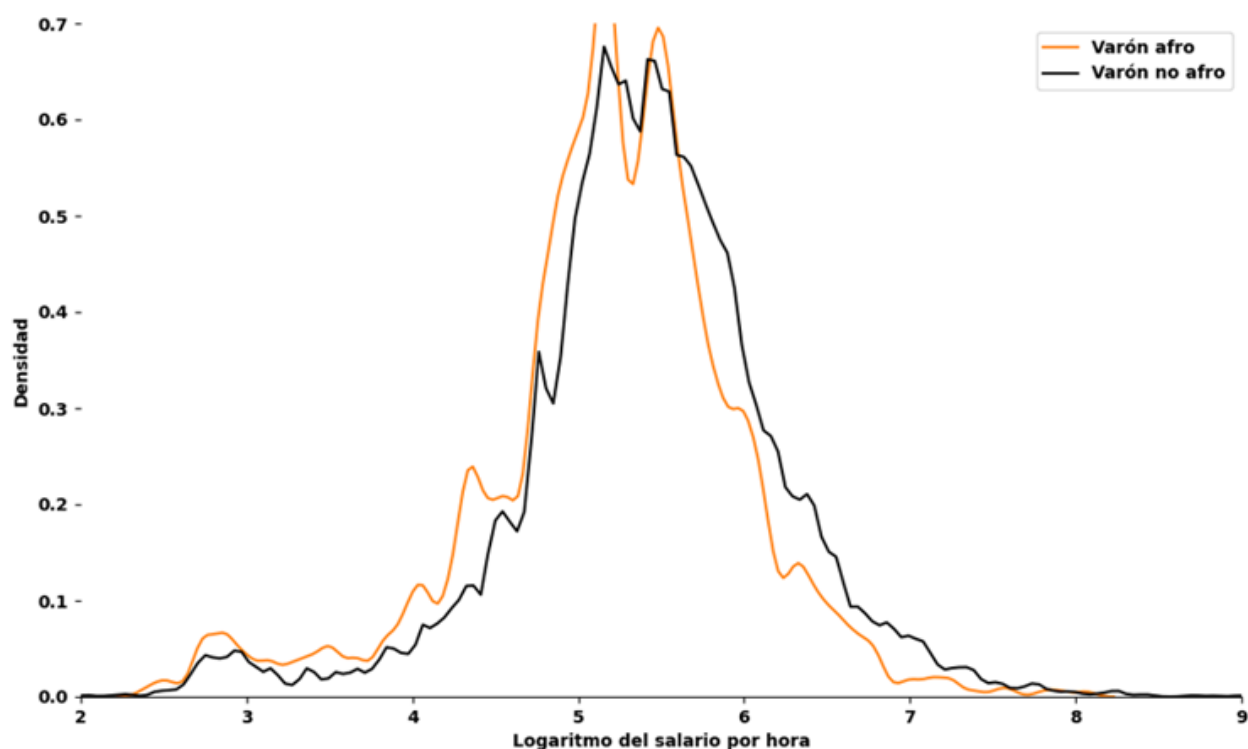


Fuente: elaboración propia en base a ECH 2023.

El *Gráfico 24* presenta la distribución kernel de los salarios en logaritmo entre ocupados afro y no afro varones para 2023. En este caso, los datos revelan una brecha salarial del 25.11% a favor de los trabajadores no afro, una diferencia que, si bien es ligeramente menor que la brecha general del 28.2%, sigue siendo sustancial.

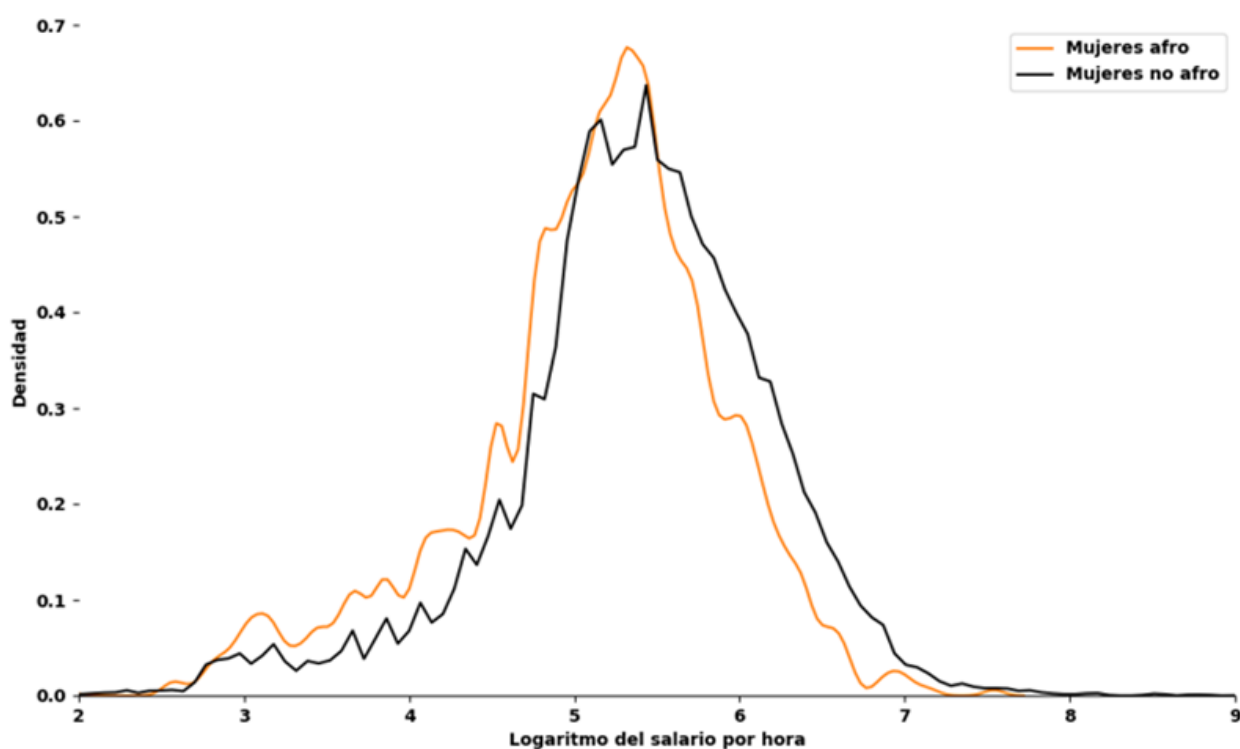
La visualización de las distribuciones muestra un patrón sistemático: la línea que representa a los varones no afro se encuentra consistentemente desplazada hacia la derecha respecto a la línea naranja de los varones afrodescendientes. Al igual que en el caso general, ambas distribuciones mantienen formas similares. El hecho de que esta brecha persista al considerar exclusivamente a trabajadores varones sugiere que las disparidades salariales entre trabajadores afro y no afro no pueden explicarse simplemente por diferencias de género o por la intersección de discriminaciones de género y ascendencia étnico-racial. Más bien, apunta a la existencia de barreras estructurales específicas que afectan las oportunidades económicas de los trabajadores afro varones en el mercado laboral.

Gráfico 24 Distribución Kernel del salario por hora de los varones ocupados según ascendencia étnico-racial. Total país, 2023



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2023.

Gráfico 25 Distribución Kernel del salario por hora de las mujeres ocupadas según ascendencia étnico-racial. Total país, 2023



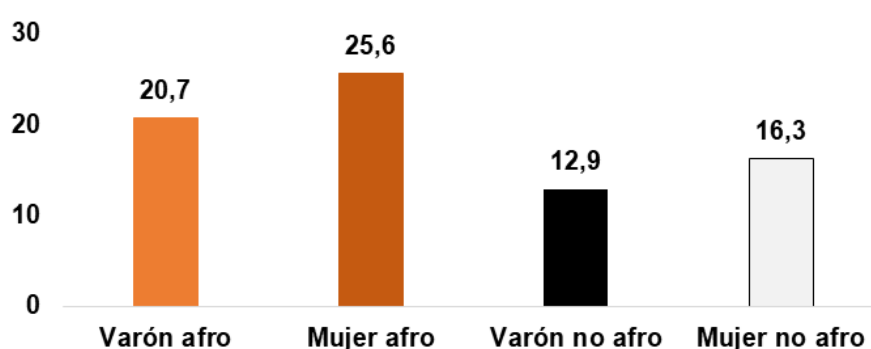
Fuente: elaboración propia en base a ECH 2023.

El *Gráfico 25* muestra la distribución kernel de los salarios en logaritmo entre ocupadas mujeres afro y no afro para 2023. En este caso, los datos muestran una brecha salarial del 32% entre mujeres afro y no afro. Esta diferencia es sustancialmente mayor que la observada entre varones (25.1%) y que la brecha general entre personas afro y no afro (28.2%).

Esta disparidad más pronunciada sugiere la existencia de una “doble desventaja” en el mercado laboral: las mujeres afro enfrentan barreras de género como por su ascendencia étnico-racial. Las distribuciones salariales muestran un desplazamiento sistemático y más marcado de los salarios de las mujeres no afro hacia la derecha respecto a los de las mujeres afro, indicando una ventaja salarial consistente a lo largo de toda la distribución. Este resultado sugiere que las políticas destinadas a reducir las brechas salariales deben considerar no solo las disparidades raciales en general, sino también su intersección con las desigualdades de género, en la medida que la hora de trabajo de las mujeres afro recibe una valoración sistemáticamente menor que el de los varones afro y los ocupados no afro en general.

Otra forma de explorar el problema es a través de la estimación de la insuficiencia de los ingresos laborales de los ocupados. El *Gráfico 26* presenta los porcentajes de ocupados por sexo y ascendencia étnico-racial, tomando como medida de suficiencia el valor del salario mínimo nacional. En concordancia con el análisis anterior, para 2023 se observa que un quinto de los ocupados varones afro percibe ingresos laborales insuficientes, mientras que, en caso de varones no afro, este porcentaje es cercano al 13%. La situación es más preocupante en el caso de las ocupadas afro, donde un cuarto recibe ingresos laborales insuficientes, mientras que en el caso de sus pares no afro, esta proporción es cercana al 18%.

Gráfico 26 Ocupados que perciben salarios por debajo del salario mínimo nacional según sexo y ascendencia étnico-racial (en%). Total país, 2023



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2023.

En otros estudios se ha demostrado que las personas afrodescendientes trabajan más horas, y durante más tiempo a lo largo de sus vidas que el resto de la población uruguaya (Bucheli y Cabella, 2007; Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013; Triaca, L., M. Ferrer y T. Echagüe, 2017, entre otros). La evidencia sugiere que la desafiliación precoz del sistema educativo y la inserción temprana al mercado laboral, en conjunto con la mayor participación en el mercado de trabajo informal, llevan a las personas afrodescendientes a permanecer activos durante más años promedio que el resto de la población, en cierto conjunto de ocupaciones que exigen bajos niveles de capacitación para compensar la pérdida de derechos jubilatorios.

En este capítulo se exploran las siguientes preguntas:

- ¿Cómo ha evolucionado la situación de los afrodescendientes en el mercado de trabajo en las últimas dos décadas, y especialmente en período de la pandemia y post pandemia de COVID-19?
- ¿Cuál es la participación de los afrodescendientes en términos de su inserción laboral, y específicamente, en términos de sectores productivos?
- ¿Cuál ha sido la efectividad de la Ley 19.122 de acciones afirmativas en materia de inclusión laboral y educativa de los afrodescendientes?

En relación con la primera pregunta, se analiza la evolución de la situación de los afrodescendientes en el mercado laboral en las últimas dos décadas. Respecto a la segunda interrogante, se presenta la evolución de la participación de los afrodescendientes en la última década en las diferentes ramas de actividad económica. Dado que no la misma no presenta cambios significativos, se estudia la participación según sexo y ascendencia étnico-racial, se estudia el nivel de participación de los ocupados según estratos de productividad, una medida que combina información sobre las ramas de actividad, el tamaño de la empresa donde se desempeñan las tareas y el *Valor Agregado Bruto* (VAB) de cada sector de actividad. Finalmente, respecto a la tercera pregunta, se describe la evolución de los ingresos de los afrodescendientes al Estado, la única medida de carácter redistributivo implementada por el Estado. El capítulo se cierra con apartado que resume las principales conclusiones del análisis.

4.1. Participación en mercado laboral, 2006 – 2024

La *Figura 15* presenta la evolución de los principales indicadores laborales entre 2006 y 2023. revela una historia marcada por tendencias de largo plazo y el impacto significativo de la pandemia.

La tasa de actividad muestra una tendencia descendente gradual, más pronunciada para la población afro (desde cerca del 67% hasta 61%) que para la no afro (de 61.4% a 61%). Esta brecha persistente sugiere diferencias estructurales en la participación laboral.

En cuanto al empleo, se observa una trayectoria similar entre ambos grupos hasta 2020-2023, cuando la pandemia genera una caída más pronunciada para la población afro. Si bien hay una recuperación posterior, la brecha se mantiene, con la población afro mostrando una tasa de empleo más baja (56.2% versus 56.7% para no afros en 2020-2023).

El desempleo muestra una de las brechas más notables. La población afro consistentemente enfrenta tasas más altas, llegando a una diferencia de casi 4% en ciertos períodos. La crisis del COVID-19 amplió esta brecha, y aunque hubo cierta recuperación, la disparidad persiste (13.4% para afros versus 8.7% para no afros en 2020-2023).

El subempleo también evidencia disparidades persistentes, con la población afro experimentando tasas más altas a lo largo del período. En 2018-2019 se observa un aumento significativo, especialmente para la población afro (llegando a 14.1%), aunque posteriormente se observa una mejora.

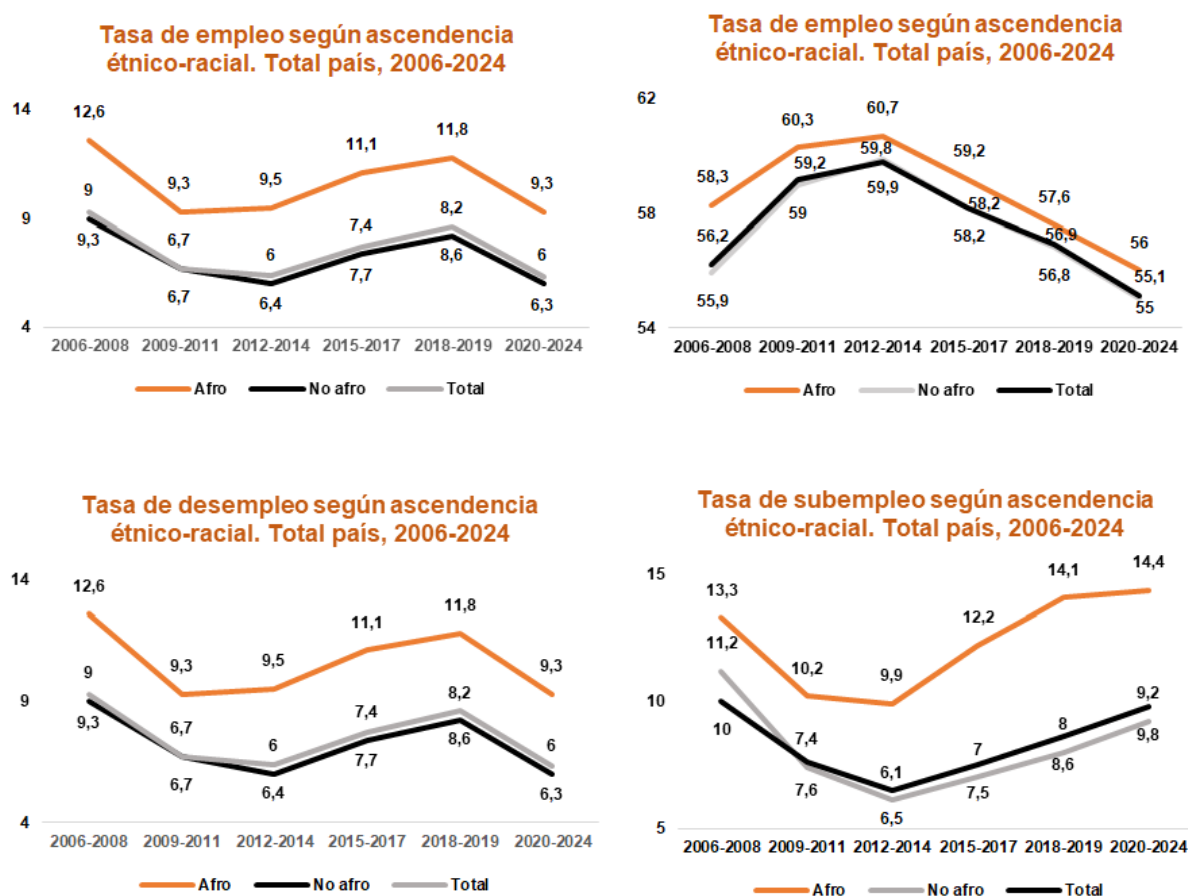
Finalmente, la informalidad (medida como la proporción de ocupados sin registro en la seguridad social) muestra una tendencia descendente para ambos grupos, pero mantiene una brecha importante. La población afro presenta consistentemente tasas más altas de informalidad, aunque la diferencia se ha reducido gradualmente (de 13% puntos porcentuales en 2006-2008 a casi 8% en 2020-2023).

La interrelación de estos indicadores revela patrones interesantes. Cuando la tasa de actividad se mantiene estable pero el desempleo aumenta, como ocurrió durante la pandemia, vemos que el subempleo también tiende a crecer, sugiriendo que las personas aceptan o mantienen puestos trabajos por debajo de sus capacidades como estrategia de supervivencia. Simultáneamente, la informalidad suele aumentar en estos períodos, indicando que ante la pérdida de empleos formales, las personas buscan alternativas en el sector informal, especialmente en grupos más vulnerables como la población afrodescendiente.

4.2. Segmentación laboral e inclusión productiva

En la *Tabla 3* se muestra la distribución de los ocupados por ramas de actividad productiva según ascendencia étnico-racial para los años 2013 y 2023. Además, se presenta la brecha de participación por rama de actividad entre ocupados afro y no afro para los años 2013 y 2023. Como puede observarse, la distribución por ramas según ascendencia étnico-racial se mantuvo básicamente incambiada en el correr de la última década, lo que señala limitaciones en la movilidad económica de los afrodescendientes. El aspecto más llamativo es la disminución de la brecha en el caso de los hogares en calidad de empleadores, que se produce por una reducción de los ocupados en este sector para ambas categorías.

FIGURA 15 PRINCIPALES INDICADORES DE MERCADO LABORAL SEGÚN ASCENDENCIA ÉTNICO-RACIAL (en %). TOTAL PAÍS. 2024



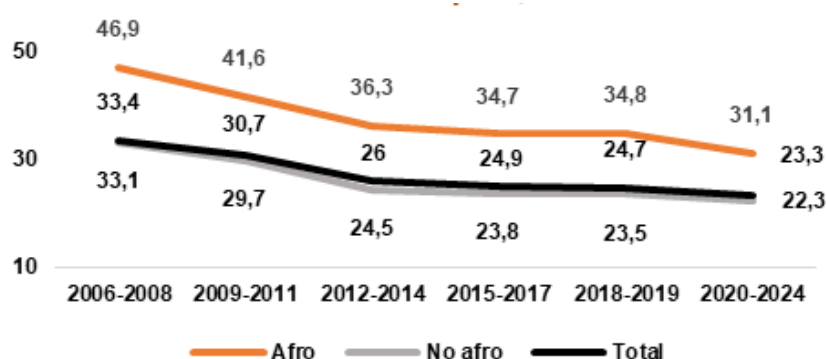
Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2023.

El problema de la segmentación laboral adquiere otra trascendencia si se lo piensa desde la perspectiva del desarrollo productivo. En los *Gráficos 23 y 24* se muestran los resultados de la aplicación de la tipología propuesta por Amarante y Tenenbaum (2014) para medir la participación de los ocupados según estratos de productividad. Dicha clasificación combina 19 ramas de productividad seleccionadas por su nivel de productividad, medida a través del *Valor Agregado Bruto* (VAB) generado por cada rama, con información de los salarios promedio y en cada sector a partir de los datos de la ECH para los años 2007 y 2014, que son los últimos años con información del VAB disponible con información desagregada para 19 ramas de actividad. Esta forma de explorar el fenómeno de la segmentación laboral tiene importantes implicaciones para el desarrollo productivo del país, ya que revela la baja participación de las mujeres en general, y en particular, de las afrodescendientes, en ramas de mayor nivel de productividad.

En el *Gráfico 28* se muestra la evolución de la participación de los varones en cada estrato de productividad, según ascendencia étnico-racial. En primer lugar, se observa una mayor participación de personas

afrodescendientes en ramas de alta productividad entre 2007 y 2014. En segundo lugar, se observa que la proporción de personas no afro en ese nivel de productividad ha permanecido incambiada durante el período considerado. Finalmente, en ambos casos, se observa una disminución de la participación de los hombres en sectores de baja productividad, y un aumento considerable de los ocupados en sectores de productividad media baja.

Gráfico 27 Ocupados que no están registrados en la seguridad social según ascendencia étnico-racial (en%). Total país, 2023



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2007 y 2014 y el BCU.

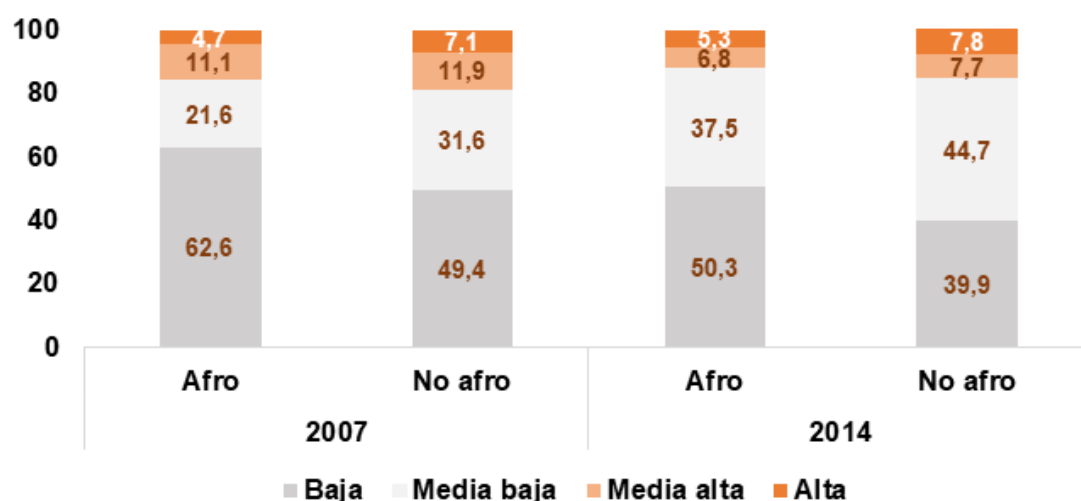
El Gráfico 29 muestra la distribución de las mujeres en los diferentes estratos de productividad, según ascendencia étnico-racial. En este caso, se observa un empeoramiento relativo de las mujeres afro, y una relativa mejora de las mujeres no afrodescendientes. Casi el 90% de las mujeres afrodescendientes participa en la economía, vinculada a ramas productivas bajas y medio bajas en 2014, mientras que, en el caso de las mujeres no afro, es cifra representa cerca del 85%. En ambos casos, los datos reflejan el peso de la participación de las mujeres como empleadas de hogares particulares. Finalmente, para ambos años, la participación de las mujeres en estratos de alta productividad es 50% más baja que la de los hombres.

Tabla 3. Distribución de los ocupados por ramas de actividad según ascendencia étnico-racial, 2013-2023

Ramas de actividad	Afro		No afro		Brecha	
	2013	2023	2013	2023	2013	2023
Prod. agropecuaria y minas	9	7.7	9.7	8.5	-0.7	-0.8
Ind. manufacturera, electricidad, gas y agua	13.1	11.6	13.2	11.2	-0.1	0.4
Construcción	10.1	9.7	7.8	7.5	2.3	2.2
Comercio; alojamiento y comida	21.1	21.9	21.2	21.4	-0.1	0.4
Transporte y almacenamiento	3.6	4.6	4.9	4.7	-1.3	-0.1
Informática y comunicación	1.2	1.7	2.1	2.3	-0.9	-0.6
Financieras y seguros	0.9	0.5	1.7	1.5	-0.8	-1
Inmobiliarias	0.3	0.5	0.5	0.7	-0.2	-0.2
Profesionales, científicas y técnicas	1.6	1.7	3.7	3.8	-2.1	-2.1
Administrativas y apoyo	4.9	6.2	3.4	5.4	1.5	0.8
Admin. Pública; Defensa. Org. Extraterritoriales	6.7	7.4	6.5	6.2	0.2	1.2
Enseñanza	4.4	5	6.1	6.7	-1.7	-1.7
Servicios sociales y salud	6.7	7.9	7.7	9.2	-1	-1.3
Otros servicios. Arte y recreación	5.2	5.4	4.6	5	0.6	0.4
Hogares como empleadores	11.3	8.3	6.9	5.8	4.4	2.5
Total	100	100	100	100		

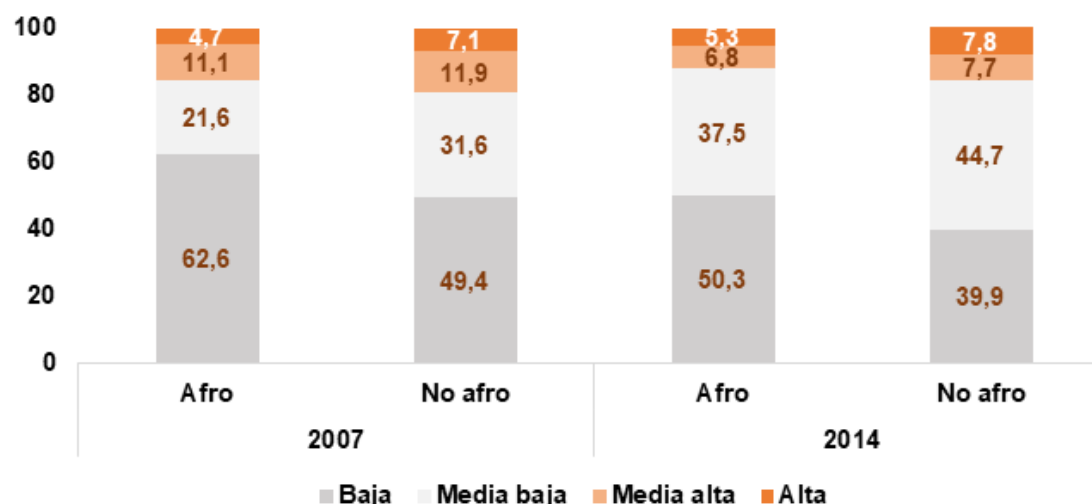
Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2007 y 2014 y el BCU.

Gráfico 28 Varones ocupados por ascendencia étnico-racial según estrato de productividad. Total país, 2007 y 2014



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2007 y 2014 y el BCU.

Gráfico 29 Mujeres ocupadas por ascendencia étnico-racial según estrato de productividad. Total país, 2007 y 2014



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH 2007 y 2014 y el BCU.

4.3. Efectividad de las acciones afirmativas

Por último, es importante considerar los resultados de la aplicación de la Ley N.º 19.122, de acciones afirmativas para personas afrodescendientes²⁰. La ley fue promulgada con fecha 21 de agosto de 2013, y reglamentada mediante el Decreto Reglamentario N.º 144/014 promulgado con fecha 22 de mayo de 2014.

El artículo 4 de la ley establece disposiciones sobre el cumplimiento de cupos en acceso a puestos de trabajo en el ámbito público y privado dirigido a personas afrodescendientes, comprendiendo a la población que se identifica afrodescendiente en base a su percepción de pertenencia, y que se encuentra en edad de trabajar.

²⁰ Para un análisis detallado de la implementación de la Ley N.º 19.122, véase el informe de AGEV – OPP (2019) sobre acciones afirmativas para personas afrodescendientes.

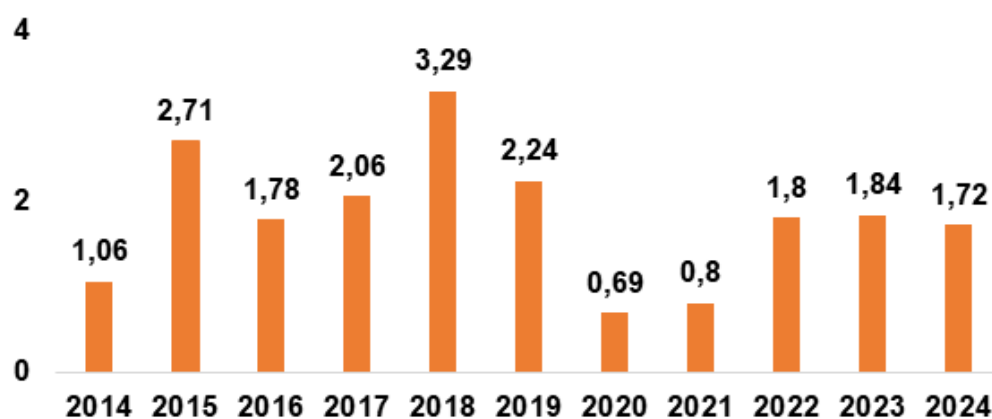
El artículo 5 establece medidas vinculadas al cumplimiento de cupos destinados a personas afrodescendientes en los programas de capacitación y calificación implementados por el INEFOP, abarcando a la población mayor de 15 años que se autoidentifica como afrodescendiente.

Tabla 4. Beneficios y población objetivo de la Ley 19.122	
Beneficios	Población objetivo
Cupos laborales en cargos públicos	Población afrodescendiente en edad de trabajar, que cumpla con los requisitos constitucionales y legales para acceder a los cargos a ser llenados en el año por cada uno de los organismos obligados por la ley, y que obtengan los mejores puntajes en el proceso de selección.
Cupos en capacitaciones y programas de formación de INEFOP	Población afrodescendiente de más de 15 años, que cumplan con los requisitos de los diversos programas de capacitación y calificación que el INEFOP implemente.
Cupos en Becas de apoyo económico (BAE)	Población afrodescendiente de 12 años y más, que asiste a ciclo básico y que cumple con los requisitos para ser elegible/con los criterios de selección: población elegible según nivel de vulnerabilidad; estudiantes pertenecientes a hogares cuyo ICC indica que son los más vulnerables socioeconómicamente.
Cupos en Becas Compromiso Educativo (CE)	Población afrodescendiente de 15 años y más, que asiste a bachillerato y que cumple con los requisitos para ser elegible/con los criterios de selección: población elegible según nivel de vulnerabilidad; estudiantes pertenecientes a hogares cuyo ICC indica que son los más vulnerables socioeconómicamente.
Cupos en Becas Carlos Quijano (CQ)	Estudiantes afrodescendientes de posgrado que se identifiquen afrodescendientes en base a su percepción de pertenencia, tanto en instituciones nacionales como internacionales, que cumplan con los requisitos establecidos y que obtengan los mayores puntajes.
Fuente: elaboración propia.	

El artículo 6 establece disposiciones asociadas al cumplimiento de cupos para personas afrodescendientes en becas y apoyos estudiantiles asignados a nivel nacional y departamental, su población potencial se delimita en función de la modalidad de beca.

La beca de apoyo económico (BAE) comprende a los afrodescendientes de entre 12 y 29 años, que asiste a ciclo básico. Por otra parte, la beca de Compromiso Educativo (CE) abarca a los afrodescendientes de entre 15 años y más, que asiste a bachillerato. Adicionalmente, la beca Carlos Quijano (CQ) tiene como población objetivo a los afrodescendientes que realizan estudios de posgrado en instituciones nacionales como internacionales. Las características de los beneficios y la población objetivo de cada uno se resumen en el *Tabla 5*. En el *Gráfico 30* se presentan los resultados del cumplimiento de la normativa que establece la reserva del 4% de los puestos laborales en el Estado durante 2014 y 2023. El cumplimiento promedio de la cuota durante los 10 años considerados ha sido de 1.8%. En relación con el promedio de cumplimiento, debe considerarse el efecto del período de pandemia de COVID-19 en el período 2020-2021. El año de mayor cumplimiento de la cuota fue 2018, y no sobrepasa el 50% del cumplimiento de la cuota. Resulta evidente que la misma presenta debilidades de diseño e implementación. En este sentido, existe evidencia que atribuye el magro desempeño de la ley a la falta de capacitación, de planificación, de sensibilización del funcionariado y de mecanismos de monitoreo y sanción efectivos revela una resistencia, ya sea pasiva o activa, dentro de las propias instituciones estatales (Gainza y Barrera, 2023; Olaza, 2023).

Gráfico 30 Cumplimiento de la cuota de ingresos afrodescendiente (en%) Total país, 2014 - 2024



Fuente: elaboración propia en base a ONSC.

Un problema adicional es que, en todos los años, cerca de un 45% de los resultados de la aplicación de la cuota tienen que ver con ingresos al *Ministerio de Defensa Nacional* (MDN). El resto de los cargos públicos a los que ascendieron las personas afrodescendientes en otros organismos tiene que ver con peones y personal de servicio. Los cargos del MDN no reflejan ninguna acción afirmativa, en la medida en que sólo reportan la cantidad de personas afrodescendientes que ingresan para realizar el servicio militar. De modo que los resultados no representan adecuadamente la proporción de personas afrodescendientes que acceden a cargos públicos. Además, el resto de los cargos reflejan el tipo de ocupaciones en las que históricamente las personas afrodescendientes han ocupado en el mercado laboral.

El objetivo de las acciones afirmativas es generar oportunidades para acceder a puestos de trabajo a los que las personas afrodescendientes no hubieran accedido previamente a la implementación de la ley. Sin embargo, terminan reproduciendo las tendencias históricas del acceso al mercado laboral de los afrodescendientes. Adicionalmente, de los informes de la ONSC se desprende que la aplicación de la ley no se realiza de manera uniforme en todos los organismos públicos. Tampoco se han llevado adelante medidas concretas para promover la inclusión laboral de los afrodescendientes en el ámbito privado, tal como prevé la ley. Finalmente, la *Tabla 5* presenta el desempeño de la cuenta en las áreas de capacitación laboral y becas educativas hasta 2018, el último año con información disponible. Con relación a las capacitaciones de INEFOP, el cumplimiento de la cuota no ha superado el 3%. Sin embargo, respecto a las becas y apoyos estudiantiles, para el caso de las becas BAE y CE se cumple y supera con el cupo de 8%, mientras que en el caso de las becas CQ, a partir de 2015, se ha cumplido con la asignación de al menos 30% del fondo de Becas Carlos Quijano. En resumen, la Ley N.º 19.122 ha tenido desempeños por debajo de lo esperado en el área laboral y de capacitación, mientras que en el área educativa ha cumplido y superado la cuota legalmente establecida.

Tabla 5. Nivel de cumplimiento de las medidas de capacitación laboral y becas educativas previstas por la Ley 19.122. Total país. 2014 -2018 (en %)

Beneficio	Indicador	2014	2015	2016	2017	2018
Capacitaciones INEFOP	Cumplimiento cupo 8%	1.06	2.71	1.78	2.06	
	Cumplimiento cupo Beca BAE					11.7
Becas educativas	Cumplimiento cupo beca CE		17	19	20	21
	Cumplimiento cupo 30% de la Beca CQ	28	33	35	31	40

Fuente: elaboración propia en base a datos de INEFOP y MEC

4.4. Principales conclusiones

- Existe evidencia que sugiere la existencia una brecha étnico-racial con relación a los salarios de los ocupados afro y no afro. Para 2023, los salarios de los trabajadores no afro son 28.1% más elevados que los de los trabajadores afro. Esta diferencia es menor entre ocupados varones afro y no afro (25.1%) y pero sustancialmente mayor en el caso de las ocupadas afro y no afro (32%). Estos resultados son coherentes con estimación de insuficiencia de ingresos laborales, que muestran que la proporción de ocupados afro con ingresos laborales menores al salario mínimo son mayores en el caso de los trabajadores afro, y especialmente elevados en el caso de las ocupadas afro.
- El análisis de los indicadores de participación y calidad del empleo. muestran la persistencia de brechas importantes entre ocupados afro y no afro. Si bien la tasa de participación y la de empleo venían disminuyendo consistentemente durante la última década, en el período postpandemia se observa un incremento de la tasa de participación afro que no es acompañado por un incremento de la tasa de empleo, lo que indica dificultades para conseguir empleo. Al mismo tiempo, la menor tasa de empleo tiene su correlato en el aumento de la tasa de desempleo, que en el caso de los trabajadores afro es la más elevada durante todo el período considerado. La reducción de la cantidad de ocupados afro también se relaciona con una mejora en la tasa de subempleo, y con una disminución de la brecha étnico-racial en informalidad.
- En los últimos diez años, no se observan cambios significativos en la participación de los afrodescendientes por rama de actividad, lo cual señala limitaciones en la movilidad económica de los afrodescendientes. Al analizar la segmentación laboral según sectores de productividad, se observa que los trabajadores afro se desempeñan en los sectores menos productivos de la economía, lo que sugiere que no ha habido cambios importantes en la inserción laboral de los trabajadores afro. Nuevamente, las mujeres afro son el grupo menos favorecido, presentando mayores niveles de participación en los sectores menos productivos de la economía.
- En materia de políticas afirmativas, la Ley N.º 19.122 presenta problemas de diseño e implementación en términos de inclusión laboral y acceso a capacitación productiva. En el área laboral, la información es problemática, dado que, en promedio, 45% de los ingresos han sido al Ministerio de Defensa, lo que distorsiona los resultados de la implementación de la ley en el sector público. Esto contrasta con las medidas afirmativas vinculadas a la educación, donde la cuota establecida por la ley ha cumplido e incluso excedido el mínimo necesario para el cumplimiento de la cuota.

Esquema 9

INCLUSIÓN PRODUCTIVA Y POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE: PRINCIPALES CONCLUSIONES



Consideraciones finales

Como se dijo en la introducción, la idea de la línea de color refiere a las desigualdades estructurales que afrontan los afrodescendientes en las sociedades modernas. Se utiliza el término “ecos de la línea de color” dado que actualmente, las barreras no son obvias, como la separación física y legal establecidas por las leyes de Jim Crow en Estados Unidos, sino también las barreras psicológicas, económicas y sociales que perpetúan el racismo. La discriminación étnico-racial moderna es un fenómeno multidimensional, que implica la consideración conjunta de diferentes problemas que están íntimamente conectados entre sí.

El presente informe se focalizó en cuatro dimensiones clave de para la mejora de la inclusión social de los afrodescendientes en Uruguay: la necesidad de contar con sistemas de información sensibles a las diferencias étnico-raciales, los déficits en materia de inclusión política de los afrodescendientes, los obstáculos a la inclusión socioeconómica, y los desafíos persistentes a la inclusión productiva de este colectivo,

El reconocimiento de la identidad afrodescendiente ha sido un hito crucial para visibilizar las desigualdades existentes y promover su inclusión en la agenda política a nivel regional y nacional. La incorporación de preguntas de autoidentificación étnico-racial en los censos y encuestas oficiales han permitido recopilar datos más precisos, evidenciando brechas significativas en bienestar entre la población afrodescendiente y el resto de la ciudadanía. Sin embargo, este avance en la generación de información no siempre se traduce en acciones efectivas. Los espacios institucionales destinados a abordar las problemáticas de los afrodescendientes carecen de enfoque en resultados concretos, lo que limita su impacto y desincentiva el involucramiento de otros organismos en la temática. Desde el punto de vista de los sistemas de información sensibles a los problemas étnico-raciales se traduce en la ausencia de registros administrativos vinculados a los problemas de la población afrodescendiente.

La inclusión política de los afrodescendientes es limitada, con una representación mínima en cargos de decisión tanto en el sector público como en el privado. Esto afecta la capacidad de los afrodescendientes de influir en políticas públicas que aborden sus necesidades específicas. Además, el marco regulatorio vigente no ofrece garantías en términos de eficacia y de protección suficientes a las víctimas de discriminación étnico-racial. La evidencia de mecanismos locales que disuaden la presentación de denuncias formales sugiere la presencia de obstáculos adicionales en la lucha contra la discriminación.

El análisis de la normativa nacional muestra un desequilibrio significativo entre las políticas de reconocimiento y las de redistribución. El hecho de que de la Ley N° 19.122 sea la principal normativa de carácter redistributivo y el predominio de las políticas de identidad es evidencia de un desequilibrio que impide abordar de forma integral las raíces de la exclusión social, limitando la implementación de políticas que mejoren la calidad de vida de los afrodescendientes. Como consecuencia, existe un predominio de los espacios institucionales orientados a procesos, como capacitaciones y asesorías, en lugar de enfocarse en resultados tangibles. Esto se ve agravado por los bajos niveles de participación ciudadana a nivel local, y los mecanismos disponibles, como el *Presupuesto Participativo* en Montevideo, ofrecen beneficios limitados para la población afrodescendiente. Estos arreglos institucionales sugieren barreras en el acceso y a de las oportunidades de participación en la toma de decisiones que afectan a esta comunidad.

Con relación a la inclusión socioeconómica, si bien ha habido mejoras generales en el bienestar de la población, los afrodescendientes continúan rezagados en términos de bienestar, medido a través de la pobreza monetaria y la multidimensional. El análisis de esta última se destaca la persistencia de la brecha étnico-racial en el acceso a vivienda de calidad. El análisis de las diferencias respecto a la propiedad de la vivienda. Existe una alta proporción de propietarios afrodescendientes en asentamientos irregulares.

Además, una proporción significativa de los afrodescendientes residente en asentamientos irregulares. Estas limitaciones en acceso a vivienda digna reflejan y perpetúan desigualdades históricas.

La educación, fundamental para la movilidad social, muestra brechas que restringen su papel como factor de protección contra la pobreza. Los afrodescendientes enfrentan mayores dificultades para mantener una trayectoria educativa regular, evidenciadas en altas tasas de extraedad y menores rendimientos en pruebas estandarizadas como PISA. Estas brechas limitan las oportunidades de movilidad social y económica disponible para esta población.

En cuanto a la inclusión productiva, la brecha salarial entre trabajadores afro y no afro es significativa y se agrava en el caso de las mujeres, evidenciando la intersección de discriminaciones por género y etnia. Los afrodescendientes están sobrerrepresentados en sectores menos productivos de la economía, lo que limita sus ingresos y posibilidades de ascenso social. Esta concentración sectorial refleja barreras estructurales en el acceso a empleos de mayor calidad y remuneración.

Respecto a la inclusión productiva, persiste una brecha salarial significativa entre trabajadores afro y no afro, con disparidades más pronunciadas entre las mujeres. En 2023, los salarios de los trabajadores no afro superan en promedio en un 28,1% a los de los afrodescendientes. Esta diferencia es aún mayor en el caso de las mujeres afrodescendientes, evidenciando la intersección de discriminaciones por género y ascendencia étnico-racial. Esto se traduce en una mayor proporción de ocupados afro con ingresos inferiores al salario mínimo, lo que afecta su calidad de vida y bienestar económico.

Los indicadores de participación y calidad del empleo indican dificultades para la población afrodescendiente en el mercado laboral. Tras la pandemia, aunque aumentó la tasa de participación laboral de este grupo, no se tradujo en un incremento equivalente en la tasa de empleo, señalando obstáculos en el acceso al mercado de trabajo. Además, la concentración de afrodescendientes en sectores menos productivos de la economía sugiere limitaciones en la movilidad económica y la diversificación laboral, afectando especialmente a las mujeres afrodescendientes.

La Ley N.º 19.122, que es la principal política de acción afirmativa étnico-racial del país, presenta desafíos en su implementación, particularmente en inclusión laboral y acceso a capacitación productiva. La alta concentración de ingresos al Ministerio de Defensa distorsiona la percepción de su efectividad en el sector público. En contraste, las medidas en el ámbito educativo han superado las expectativas, cumpliendo e incluso excediendo las cuotas establecidas, lo que indica un mayor avance en este sector.

La interconexión de estas dimensiones —sistemas de información sensibles a la identidad étnico-racial, la inclusión política, socioeconómica y productiva— indica que las desigualdades enfrentadas por los afrodescendientes no pueden abordarse de manera aislada. La carencia de información a nivel del Estado impide la implementación de políticas basadas en evidencia. La desigualdad en el acceso a la vivienda perpetúa la reproducción de la desigualdad intergeneracional, la falta de representación política afecta la formulación de políticas inclusivas; las brechas educativas limitan las oportunidades laborales; y las dificultades en el mercado laboral perpetúan las condiciones socioeconómicas adversas. Este entramado de factores resalta la necesidad de comprender y abordar las dinámicas de exclusión desde una perspectiva integral. Entender la profundidad y conexión de estas dimensiones es esencial para avanzar hacia una sociedad más equitativa e inclusiva, donde todos los ciudadanos tengan oportunidades reales de desarrollo y bienestar.

Referencias

- Aboal, D., et al. (2018). Análisis de las inequidades territoriales a partir de indicadores sintéticos. Montevideo: OPP.
- Acemoglu, D., & Autor, D. (2012). What does human capital do? A review of Goldin and Katz's *The race between education and technology*. *Journal of Economic Literature*, 50(2), 426–463.
- AGEV – OPP. (2019). Acciones afirmativas para personas afrodescendientes en el marco de la Ley 19.122. Evaluación de diseño, implementación y desempeño (DID). Montevideo: OPP.
- Aguiar, S. (2016). Acercamientos a la segregación urbana en Montevideo. Montevideo: FCS-UdelaR.
- Aguiar, S., & Filardo, V. (2015). Dimensiones de la segregación residencial en Montevideo. En *El Uruguay desde la sociología* (pp. xx–xx). Montevideo: FCS-UdelaR.
- Amarante, V., & Tenenbaum, V. (2014). Mercado laboral y heterogeneidad productiva en el Uruguay. En V. Amarante & R. Infante (Eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Uruguay* (pp. 55–102). Montevideo: CEPAL.
- Andrews, G. (2007). *Afro-Latinoamérica 1800-2000*. Madrid: Iberoamericana-Vervuert.
- _____. (2011). *Negros en la nación blanca: historia de los afro-uruguayos 1830–2010*. Montevideo: Linardi y Risso.
- Antón Sánchez, J. (2007). Afrodescendientes: sociedad civil y movilización social en el Ecuador. *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 12(1), 233–245.
- Antón Sánchez, J., et al. (2008). Visibilidad estadística de la población afrodescendiente de América Latina: aspectos conceptuales y metodológicos. *Serie Población y Desarrollo*, 87. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arim, R. (2008). Crisis económica, segregación residencial y exclusión social. Montevideo: FCEA-UdelaR.
- Arocena, F., & Aguiar, S. (Eds.). (2007). *Multiculturalismo en Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- Banco Mundial. (2018). *Afrodescendientes en América Latina: hacia un marco de inclusión*.
- _____. (2020). *Inclusión Social en Uruguay*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Blanco, A., Fretes Cibils, V., & Muñoz, A. (Eds.). (2014). *Rental housing wanted: options for expanding housing policy*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Bonilla-Silva, E. (2014). *Racism without racists: Color-blind racism and the persistence of racial inequality in America* (4th ed.). Rowman & Littlefield.
- Borucki, A. (2008). El tráfico de esclavos en el Virreinato del Río de la Plata, 1777–1812. En *Simposio: A 200 años de la Junta de Gobierno de Montevideo. Soberanía y pacto colonial en el Río de la Plata ante la crisis de la monarquía española*. Montevideo: FHCE.
- Bouillon, C. (Ed.). (2012). *Room for development. Housing markets in Latin America and the Caribbean*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bucheli, M., & Cabella, W. (2007). Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial. ENHA 2006. Informe Temático. Montevideo: INE-UNDP.
- Bucheli, M., & Sanromán, G. (2010). Descomposición de las brechas salariales entre blancos y afrodescendientes a lo largo de la distribución de salarios. Documento N.º 14/10. Montevideo: DECON-FCS-UdelaR.
- Bucheli, M., & Porzecansky, R. (2011). Racial inequality in the Uruguayan labor market: An analysis of wage differentials between Afro-descendants and whites. *Latin American Politics and Society*, 53(2), 113–150.
- Bucheli, M., Rossi, M., & Amábile, F. (2018). Inequality and fiscal policies in Uruguay by race. *The Journal of Economic Inequality*, 16(3), 389–411.

- Cabella, W., Nathan, M., & Tenenbaum, M. (2013). Atlas socio demográfico y de la desigualdad del Uruguay. La población afro-uruguaya en el Censo 2011. Montevideo: Trilce.
- Canto Chac, M. (Comp.). (2012). Participación ciudadana en las políticas públicas. México, DF: Siglo XXI Editores.
- Cardozo, S. (2016). Trayectorias educativas en la educación media PISA-L 2009–2014. Montevideo: INEE.
- Chasquetti, D., Freigedo, M., & González, J. (2018). Propuesta de municipalización total y alternativas para la creación de municipios. Montevideo: Programa Uruguay Integra-OPP.
- Chiroro, P. (1995). An investigation of the contact hypothesis of the own-race bias in face recognition. *The Quarterly Journal of Experimental Psychology*, 48(4), 879–894.
- CHRXD. (2018). Informe anual 2018. Montevideo: MEC.
- CONEVAL. (2009). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. México, DF: CONEVAL.
- Collins, H. P. (1998). The tie that binds: Race, gender and US violence. *Ethnic and Racial Studies*, 21(5), 917–938.
- De León Montañés, M. (2022). Los más infelices. Esclavos y esclavitud en Maldonado (1820-1836). Maldonado: Intendencia de Maldonado.
- DINEM-MIDES. (2013). Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos. Documento de Trabajo. Montevideo: MIDES.
- _____. (2014). Pobreza multidimensional: ejercicio de medición para Uruguay. Montevideo: MIDES.
- _____. (2016). Pobreza multidimensional. Evidencia para la población afrodescendiente: Uruguay, 2006–2016. Montevideo: MIDES.
- Du Bois, W. E. B. (1903a). The souls of Black folk: Essays and sketches. A.C. McClurg & Co.
- _____. (1903b) "The Talented Tenth". En *The Negro Problem: A Series of Articles by Representative Negroes of Today*. (pp. 31–75). New York: James Pott & Company.
- Eckardt, M., Dötsch, J., & Okruch, S. (Eds.). (2018). Old-age provision and homeownership: Fiscal incentives and other public policy options. Cham: Springer.
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5(10), 71–109.
- Fernández, T. (Comp.). (2010). La desafiliación en la educación media superior de Uruguay: Conceptos, estudios y políticas. Montevideo: Udelar.
- Ferla, P., González, J., Silva, L., & Zuasnabar, I. (2016). Panorama del nivel municipal en Uruguay. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay-Fundación Konrad Adenauer.
- Ferreira, L. (2003). El movimiento negro en Uruguay (1988–1998). Una versión posible. Montevideo: Ediciones Étnicas-Mundo Afro.
- Ferres, J., & Mancero, X. (2001). El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- FHCE-OPP. (2017). Relevamiento etnográfico/antropológico de la comunidad afrouruguaya en los departamentos de Rivera, Cerro Largo, Artigas, Salto y Montevideo. Montevideo: FHCE.
- Field, E. (2007). Entitled to work: Urban property rights and labor supply in Peru. *Quarterly Journal of Economics*, 122(4), 1561–1602.
- Fraser, N., & Honneth, A. (2003). Redistribution or recognition? London/New York: Verso.
- Fraser, N. (2009). Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world. New York: Columbia University Press.
- Frega, A., Duffau, N., Chagas, K., & Stalla, N. (Coords.). (2020). Historia de la población africana y afrodescendiente en Uruguay. Montevideo: FHCE- MIDES.

- Gainza, P. y Barrera, V. (2023). Estado de situación de la implementación de los mecanismos de acción afirmativa dirigidos a la población afrodescendiente en Uruguay y Ley 19.122. Montevideo: MIDES, UNFPA Uruguay.
- Gallo, M., & Bercovich, I. (2004). Los procesos de exclusión social en Montevideo: ¿Continúa la tendencia creciente de la segregación residencial? Montevideo: Observatorio Montevideo de Inclusión Social.
- Goldberg, D. T. (2009). *The threat of race: Reflections on racial neoliberalism*. Wiley-Blackwell.
- González, C., & Sanromán, G. (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.
- Hollich Cabrera, G. (2016). Segregación residencial en ciudades intermedias del Uruguay. Informe de pasantía. Montevideo: FCS-UdelaR.
- INE. (2008). Brechas de género en la propiedad de la vivienda y de otros bienes de capital en Uruguay 2008. Serie Documentos Temáticos N.º 2. Montevideo: INE.
- _____. (2009). Líneas de pobreza e indigencia 2006. Uruguay. Metodología y resultados. Montevideo: INE.
- _____. (2011). Manual del censista. Montevideo: INE.
- _____. (2015). Manual del entrevistador. Encuesta continua de hogares. Montevideo: INE.
- INEEd. (2019). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017–2018. Montevideo: INEE.
- Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, Facultad de Ciencias Humanas, Programa IPES.
- Kaztman, R., & Retamoso, A. (2005). Segregación espacial, pobreza y empleo en Montevideo. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____. (2006). Segregación residencial en Montevideo: desafíos para la equidad educativa. Santiago de Chile: CEPAL.
- Loveman, M. (2014). *National colors: Racial classification and the state in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- MacLin, O., & Malpass, R. (2001). Racial categorization of faces: The ambiguous race face effect. *Psychology, Public Policy, and Law*, 7(1), 98–118.
- MIDES. (2019). Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia. Montevideo: MIDES.
- Olaza, M. (2022). 'Afro-descendants and the Restoration of Democracy in Uruguay: a new vision of citizenship?'. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 17(3), 281–295.
- _____. (2023). Afro-Uruguayans. Implementation of Law No. 19122 in the Workplace. *Du Bois Review: Social Science Research on Race*, 21 (1), 96–115.
- ONSC. (2015). Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado – 2014. ONSC, Montevideo.
- _____. (2016). Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado – 2015. ONSC, Montevideo.
- _____. (2017). Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado – 2016. ONSC, Montevideo.
- _____. (2018). Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado – 2017. ONSC, Montevideo.
- _____. (2019). Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado – 2018. ONSC, Montevideo.
- _____. (2020). Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado – 2019. ONSC, Montevideo.
- _____. (2021). Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado – 2020. ONSC, Montevideo.
- _____. (2022). Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado – 2021. ONSC, Montevideo.
- _____. (2023). Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado – 2022. ONSC, Montevideo.
- _____. (2024). Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado – 2023. ONSC, Montevideo.
- _____. (2025). Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado – 2024. ONSC, Montevideo.

- Omi, M., & Winant, H. (2014). *Racial formation in the United States* (3rd ed.). Routledge.
- OPP. (2019a). *Aportes para una estrategia de desarrollo 2050*. Montevideo: OPP.
- OPP. (2019b). *Índice de desarrollo humano por departamento*. Montevideo: OPP.
- PNUD. (2013). *Situación socioeconómica y mapa político y de liderazgo de la población afrodescendiente*. Panamá: PNUD.
- Porzecanski, R. (2008). *Raza y desempeño educativo en el Uruguay contemporáneo: un análisis de la brecha entre afrodescendientes y blancos*. Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población. Córdoba, Argentina, 24–26 de septiembre de 2008.
- Ramírez, T. (Coord.) (2022). *Juventudes afrodescendientes: elementos discriminatorios distintivos dentro y fuera de las aulas*. Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- Rodríguez Vivas, M. (2019). *Segregación residencial en Montevideo: su evolución por variables estructurales para el período 2006–2017*. Serie Documentos de investigación estudiantil, DIE 04/19. Montevideo: FCEA-UdelaR.
- Sanromán, G., et al. (2011). *¿Qué ves cuando me ves? Afrodescendientes y desigualdad étnico racial en Uruguay*. Montevideo: ANII-INE-FCS.
- Scuro, L. (Coord.). (2008). *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*. Montevideo: PNUD.
- Serna, M., & Gonzales, F. (2017). *Cambios hasta cierto punto: segregación residencial y desigualdades económicas en Montevideo (1996–2015)*. *Latin American Research Review*, 52(4), 571–588.
- Shapiro, T. (2004). *The hidden cost of being African American: How wealth perpetuates inequality*. Nueva York: Oxford University Press.
- Shields, S. A. (2008). *Gender: An intersectionality perspective*. *Sex Roles*, 59(5–6), 301–311.
- Stuart, E., & Woodroffe, J. (2016). "Leaving no-one behind: Can the Sustainable Development Goals succeed where the Millennium Development Goals lacked?" *Gender & Development*, 24(1), 69–81.
- Telles, E., & Flores, R. (2013). *More than just color: Whiteness, nation, and status in Latin America*. *Hispanic American Historical Review*, 93(3), 411–449.
- Telles, E. (2014). *Pigmentocracies: Ethnicity, race, and color in Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Triaca, L., Ferrer, M., & Echagüe, T. (2017). *Ascendencia étnico racial y mercado de trabajo*. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- UN-HABITAT. (2003). *Rental housing: An essential option for the urban poor in developing countries*. Nairobi: UN-HABITAT.
- UNFPA. (2012). *Población afro en Uruguay: Ahora visibles pero aún sin políticas*. Población y políticas públicas: Apuntes para el debate. Montevideo: UNFPA.
- Veneziano, A., & Sánchez, I. (2013). *Participatory budgeting in Uruguay: With special emphasis on Montevideo and Paysandú*. En N. Dias (Coord.), *25 years of participatory budgeting in the world: Dynamics, models and impacts* (pp. xx–xx). Lisboa: In Loco Association.
- Veneziano, A. (2017). *Descentralización y presupuesto participativo de la Intendencia de Montevideo (2006–2016): cambios en su diseño, participación y primeros resultados*. Ponencia presentada en el IX Congreso Latinoamericano: ¿Democracias en recesión? Montevideo: ALACIP.

Anexo 1: normativa internacional sobre personas afrodescendientes

En este anexo se recogen los principales compromisos asumidos por el Estado uruguayo al firmar los siguientes acuerdos vinculantes, así como diversas observaciones hechas al país en las últimas instancias de evaluación de su cumplimiento de los mismos: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), ratificada por Uruguay en 1968; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), ratificada en 1969; Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW), ratificada en 1981.

También se incluyen indicaciones relevantes del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la Discriminación en materia de Empleo y Ocupación, ratificado por Uruguay en 1989, del Consenso de Brasilia sobre la Mujer (2010) y del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013).

• Generales:

- [] el Comité insta al Estado parte a continuar promoviendo la recopilación sistemática de datos y a que las instituciones públicas correspondientes incluyan la variable étnico-racial en tal recopilación. (CERD Observaciones 2017, párr. 9)
- Los países participantes acuerdan: considerar las dinámicas demográficas y socioculturales particulares de las poblaciones afrodescendientes en el diseño y la aplicación de las políticas públicas, garantizando su plena participación, y el desarrollo de estadísticas desagregadas [] (Consenso de Montevideo, párr. 94)
- El Comité recomienda al Estado parte que continúe sus esfuerzos por garantizar una coordinación efectiva entre los diversos mecanismos de lucha contra la discriminación racial y por fortalecer el marco institucional nacional contra el racismo y la discriminación racial. [] El Comité insta al Estado parte a asignar los recursos financieros, técnicos y humanos suficientes que garanticen el funcionamiento adecuado de tales mecanismos. (CERD Observaciones 2017, párr. 15)
- Los Estados Partes se comprometen a adoptar legislación que defina y prohíba claramente el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia, aplicable a todas las autoridades públicas, así como a todas las personas naturales o físicas y jurídicas, tanto en el sector público como en el privado [] El Estado es responsable de investigar “la naturaleza, causas y manifestaciones del racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia” y de “recolectar, compilar y difundir datos sobre la situación de los grupos o individuos que son víctimas”. (Convención Interamericana, arts. 6, 7, 9, 12)
- El Comité recomienda que el Estado parte [] diseñe estrategias nacionales que tengan por objeto aumentar la sensibilización sobre la discriminación contra las mujeres afrouruguayas y cree líneas de acción concretas dentro del programa de igualdad de género, con el fin de identificar el estigma contra la mujer sobre la base de las distintas formas interrelacionadas de discriminación. (CEDAW Observaciones 2016, párr. 18.c)

- **Pobreza:**

- Preocupa al Comité la persistente discriminación estructural en contra de la población afrodescendiente, lo cual se ve reflejado en la brecha de desigualdad en términos de pobreza y exclusión social que afecta de manera desproporcionada a esta parte de la población. (CERD Observaciones 2017, párr. 16)
- El Comité recomienda al Estado parte que intensifique sus esfuerzos para prevenir y combatir la discriminación estructural que sufren los afrodescendientes y mejorar su situación socioeconómica, entre otras cosas mediante [] la elaboración de políticas y programas específicos a fin de garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales. (DESC Observaciones 2017, párr. 12)
- Aun cuando el Comité celebra los importantes avances en la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el Estado parte, le preocupa que la pobreza afecte de manera desproporcionada a la niñez y a la población afrodescendiente, así como a las personas que viven en zonas rurales [] El Comité recomienda al Estado parte incrementar sus esfuerzos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Para ello, le insta a asegurar que los programas establecidos para tal fin sean implementados con un enfoque de derechos humanos, cuenten con los recursos suficientes para su implementación, y presenten la debida atención a los grupos más afectados, especialmente niños y a las brechas existentes entre las zonas urbanas y rurales. (DESC Observaciones, párr. 34-35).

- **Educación:**

- Los Estados parte se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos []. (CERD, art. 7)
- El Comité recomienda al Estado parte que redoble sus esfuerzos para garantizar el disfrute del derecho a la educación sin ningún tipo de discriminación a la población afrodescendiente. En particular, le recomienda que adopte medidas especiales dirigidas a la población afrodescendiente –especialmente a las adolescentes afrodescendientes– a fin de corregir las disparidades en los logros educativos, reducir los altos índices de deserción escolar y promover el acceso a la educación terciaria. El Comité insta al Estado parte a adoptar las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento efectivo de la Ley N.º 19.122 en lo que se refiere al ámbito educativo. (CERD Observaciones 2017, párr. 21)
- [El Comité] insta al Estado parte a intensificar sus esfuerzos para reducir las diferencias en materia de acceso y logros educativos, especialmente entre los niños afrodescendientes y los niños pertenecientes a familias de bajos ingresos, a fin, entre otros, de promover su movilidad social. El Comité recomienda al Estado parte adopte medidas efectivas que aborden de manera prioritaria los factores que contribuyen al abandono escolar y repetición en la educación secundaria, particularmente entre los grupos marginados y desfavorecidos. (DESC Observaciones, párr. 58)
- El Comité recomienda al Estado parte que: a) aplique estrategias eficaces para hacer frente a la elevada tasa de embarazos precoces y de deserción escolar y adopte medidas, como la concesión de becas, para asegurar la retención y facilitar la reincorporación de las madres jóvenes a la escuela, especialmente para las mujeres y niñas afrodescendientes y de zonas rurales, y mujeres que viven en zonas urbanas desfavorecidas, con un seguimiento activo hasta y durante la educación terciaria; [] e) Dé prioridad a las medidas destinadas a facilitar el acceso a la educación de las mujeres afrouruguayas, como la asignación de cuotas a nivel universitario, y realice un seguimiento periódico de los progresos. (CEDAW Observaciones 2016, párr. 32).

• Trabajo:

- [] los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: [] i) El derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria. (CERD, art. 5)
- Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto. (OIT Convenio 111, art. 2)
- El Comité le recomienda que se siga dando prioridad a programas de formación y capacitación técnica y profesional de calidad adaptados a las necesidades del mercado del trabajo y teniendo en cuenta las necesidades de las personas y los grupos más desfavorecidos y marginados. (DESC Observaciones 2017, párr. 18)
- El Comité recomienda al Estado parte que [] redoble sus esfuerzos para asegurar el cumplimiento de la Ley núm. 19122 sobre acciones afirmativas en los ámbitos público y privado dirigidas a los integrantes de la población afrodescendiente, incluso mediante el diseño de un plan de implementación detallado con plazos y metas concretas [] (CERD Observaciones 2017, párr. 17)
- El Comité recomienda que el Estado parte adopte medidas contra la discriminación en favor de las mujeres afrouruguayas según lo establecido por la Ley núm. 19.122 y el Decreto núm. 144/014 [] (CEDAW Observaciones 2016, párr. 10)
- Desarrollar políticas activas referidas al mercado laboral y el empleo productivo a fin de estimular la tasa de participación laboral de las mujeres, de la formalización del empleo y de la ocupación de puestos de poder y decisión por parte de las mujeres, así como la reducción de las tasas de desempleo, con particular atención a las mujeres afrodescendientes [...] y jóvenes afectadas por la discriminación racial, de sexo y orientación sexual, a fin de asegurar el trabajo digno para todas y garantizar igual salario por trabajo de igual valor [] (Consenso de Brasilia, art. 1.f)

• Cuidados:

- El Comité recomienda que el Estado parte: [] Lleve a cabo campañas públicas entre los empleadores públicos y privados que proporcionen información a los hombres sobre la importancia de tomar la licencia de paternidad y compartir las responsabilidades de los cuidados. (CEDAW Observaciones, 2016, párr. 34.e)
- Incrementar el acceso de los hombres, incluidos niños, adolescentes y jóvenes, a la información, la consejería y los servicios de salud sexual y salud reproductiva y promover la participación igualitaria de los hombres en el trabajo de cuidados, a través de programas que sensibilicen a los hombres respecto a la igualdad de género, fomentando la construcción de nuevas masculinidades. (Consenso de Montevideo, párr. 59)
- Adopte medidas apropiadas tanto legales como de sensibilización y educación para fomentar una distribución de responsabilidades equitativa dentro de la familia y la sociedad, entre otros, asegurando la debida implementación de la Ley de Sistema Nacional de Cuidados y de la Ley de Subsidio de maternidad y paternidad. (DESC Observaciones 2017, párr. 24.c)

- **Salud:**

- Garantizar el ejercicio del derecho a la salud de las personas afrodescendientes, en particular la salud sexual y la salud reproductiva de las niñas, adolescentes y mujeres afrodescendientes, tomando en cuenta sus especificidades socio-territoriales y culturales, así como los factores estructurales, como el racismo, que dificultan el ejercicio de sus derechos. (Consenso de Montevideo, párr. 95)
- Fortalecer y ampliar los planes y programas que promuevan la maternidad saludable y prevengan la mortalidad materna, asegurando el acceso universal a los servicios de salud, especialmente para las adolescentes y las mujeres [] afrodescendientes. (Consenso de Brasilia, párr. 6.g)
- Promover el acceso de las mujeres [] afrodescendientes a servicios de salud, con pertinencia cultural [] incorporando y valorando los saberes y prácticas de la medicina ancestral y tradicional ejercidos especialmente por las mujeres [] (Consenso de Brasilia, párr. 6.g)

Norma	Ley N.º	Fecha
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	13.670	07/01/1968
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	13.751	11/07/1969
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer	15.164	04/08/1981
Convención Americana sobre Derechos Humanos	15.737 (art.15)	08/03/1985
Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes	15.892	11/09/1987
Convenio 111 de la OIT relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación	16.063	06/10/1989
Convención sobre los Derechos del Niño	16.137	28/09/1990
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos	16.519	22/07/1994
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belén do Pará”	16.735	05/01/1996
Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias	17.107	21/05/1999
Protocolo Facultativo de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer	17.338	18/05/2001
Convención relativa a la Lucha contra la Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza	17.724	24/12/2003
Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial	18.035	20/10/2006
Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales	18.068	11/12/2006
Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid	18.801	26/08/2011
Convenio Internacional del Trabajo 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos	18.899	30/04/2012

- El Comité [] expresa su preocupación por la elevada tasa de embarazos precoces, especialmente entre las mujeres afrouruguayas y las que viven en zonas rurales y zonas urbanas desfavorecidas. [] El Comité recomienda al Estado parte que: a) Evalúe la disponibilidad en todo el país de servicios de salud sexual y reproductiva [] c) Imparta educación escolar adecuada a la edad sobre salud sexual y reproductiva y garantice el acceso asequible a los servicios de asesoramiento e información sobre los derechos sexuales y reproductivos de las niñas y los niños adolescentes, realice campañas de sensibilización sobre los métodos anticonceptivos modernos y aumente el acceso a anticonceptivos seguros y asequibles. (Comité CEDAW Observaciones 2016, párr. 36).

Anexo 2: normativa nacional

Normativa	Temática	Fecha	Contenidos
Ley N.º 16.048	Modificación Código Penal	16/06/1989	Penalización de la incitación al odio, desprecio, violencia y de la comisión de estos actos contra personas incluyendo en razón del color de su piel, su raza, u origen étnico (arts. 2 y 3).
Ley N.º 17.817	Lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación	06/09/2004	Creación de la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación para proponer políticas para prevenir y combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación, y monitorear cumplimiento de legislación en la materia.
Ley N.º 18.059	Día del candombe, cultura afro uruguaya y equidad racial	20/11/2006	Realización de actividades de valoración y difusión del candombe, combate al racismo y promoción equidad racial.
Decreto Presidencial 346/007	Reglamentación Ley 18.046, art. 32 - becas de posgrado Carlos Quijano	17/09/2007	Prioridad para postulantes afrodescendientes (art. 4).
Ley N.º 18.315	Procedimiento Policial	05/07/2008	Principios de Actuación Policial: Respeto a los derechos humanos y no discriminación (arts. 4.1 y 4.2).
Ley N.º 18.437	General de Educación	12/12/2008	Efectivo ejercicio del derecho a la educación (art. 1), no discriminación (arts. 2, 6, 13C y E), respecto y promoción de la diversidad cultural (art. 13D y F), transformación de estereotipos discriminatorios por raza y etnia y apoyos específicos para grupos vulnerables o discriminados (art. 18)
Ley N.º 18.447	Protocolo de Intenciones Uruguay-Brasil: lucha contra discriminación y promoción de igualdad racial	24/12/2008	Cooperación en investigación sobre proceso histórico africano, lucha contra discriminación y promoción de igualdad racial, y en monitoreo y evaluación de legislación y políticas.
Resolución Ministerial MIDES 1686/09	Incorporación del enfoque étnico-racial en el MIDES	27/11/2009	Incorporación del enfoque étnico-racial en direcciones, planes y programas del MIDES; aplicación del criterio de focalización como subsidiario a la universalidad en los servicios del MIDES, tomando en cuenta proporcionalidad de población afro; asesoramiento técnico del Departamento de Mujeres Afrodescendientes para incorporación de perspectiva étnico-racial y de género.
Resolución Ministerial MEC 414/010	Declaración de bienes inmateriales patrimonio cultural nacional	04/03/2010	Designa el candombe patrimonio inmaterial de la nación.
Resolución Ministerial MEC 979/11	Revalorización de aportes afrodescendientes a historia y cultura de Uruguay	21/12/2011	Creación de un Grupo de Trabajo para recopilar e impulsar investigaciones sobre la contribución de los africanos y los afrodescendientes a la historia y cultura del Uruguay.
Ley N.º 19.122	Afrodescendientes: Normas para promover su participación en la esfera educativa y laboral	21/08/2013	Acciones afirmativas: cuotas para afrodescendientes en cargos públicos y becas. Creación de la Comisión Interinstitucional Implementadora de la Ley (MIDES, MTSS, MEC) y del Consejo Consultivo (OSC).
Resolución Ministerial MIDES 1104/14	Incorporación de la variable étnico-racial en registros públicos	13/07/2014	Creación de un Grupo de Trabajo interinstitucional, liderado por Departamento de Mujeres Afro de Inmujeres del MIDES, para la elaboración de un protocolo de inclusión de la variable étnico-racial en los registros del Estado.
Resolución Presidencial 269/017	Creación del Grupo de Trabajo sobre Políticas de Equidad Racial	17/03/2017	Creación del Grupo de Trabajo interinstitucional, presidido por el MIDES. Cometidos: implementación del plan de acciones y políticas en el marco del Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes; cumplimiento de la Resolución de la Asamblea General de las NN.UU. No. 68/237; creación del Consejo Nacional de Políticas de Equidad Racial.
Ley N.º 19.580	Violencia hacia las Mujeres basada en Género	22/12/2017	Definición de violencia étnico-racial (art. 6R) e incorporación del enfoque de equidad étnico-racial.
Ley N.º 19.670	Consejo Consultivo Nacional de Equidad Étnico Racial y Afrodescendencia	15/10/2018	Consejo Consultivo Nacional de Equidad Étnico Racial y Afrodescendencia. Cometidos: promover la transversalización de la perspectiva étnico-racial y de afrodescendencia en las políticas públicas; trabajar en el diseño y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Equidad – Racial y Afrodescendencia.
Ley N.º 19.924	División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes	18/12/2020	Creación de la "División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes" en el MIDES.

Anexo 3: indicadores de pobreza multidimensional

Dimensiones, indicadores y umbrales considerados para el índice de privación social en derechos sociales		
Dimensión	Indicadores	Umbral
Vivienda Se considera que una persona tiene privación si su vivienda presenta al menos una de estas condiciones:	Habitaciones (hacinamiento)	La razón de la cantidad de personas en el hogar sobre la cantidad de habitaciones destinadas a dormir es mayor a 2.
	Baños	La vivienda tiene baño sin cisterna o no tiene baño.
	Ambientes adecuados	La vivienda no dispone de un lugar para cocinar, o no dispone de habitaciones residenciales que no se utilicen para dormir (a excepción de hogares unipersonales).
	Techos	La vivienda tiene techo liviano sin cielorraso, o de material de desecho y/o quinchá (con excepción de los hogares del quinto quintil de ingresos).
	Paredes	La vivienda tiene paredes de material liviano sin revestimiento, material de desecho o de adobe (con excepción de los hogares del quinto quintil de ingresos)
	Pisos	La vivienda tiene contrapiso sin piso o tierra sin piso ni contrapiso.
	Agua	No hay llegada del agua por cañería dentro de la vivienda.
	Origen del agua	Viviendas de localidades urbanas: el origen del agua no es la red general. Viviendas de la ruralidad dispersa: el origen del agua no es la red general, ni un pozo surgente protegido, ni un aljibe.
	Desagüe	No tiene baño o, teniéndolo, no cuenta con saneamiento ni con fosa séptica.
	Electricidad	Viviendas de localidades urbanas: sin energía eléctrica. Viviendas de la ruralidad dispersa: sin energía eléctrica ni cargador de batería.
Educación Se considera que una persona presenta vulneración en el derecho a la educación en estos casos:	Asistencia a centros educativos y máximo nivel educativo alcanzado	Persona entre 4 y 17 años de edad que no asiste a un centro educativo.
		Persona mayor de edad nacida en 1995 o posteriormente que no completó secundaria y no asiste a un centro educativo.
		Persona nacida entre 1962 y 1994 que no completó ciclo básico y no asiste a un centro educativo.
		Persona nacida antes de 1962 que no completó la enseñanza primaria y no asiste a un centro educativo.
Seguridad social Se considera que una persona tiene cobertura de la seguridad social si se encuentra en alguna de estas categorías:	Registro en la seguridad social	Trabajador/a que aporta a una caja de jubilaciones.
	Cónyuge de trabajador formal o jubilado	Persona inactiva que es cónyuge de trabajador formal o jubilado.
	Hijo/a de trabajador/a formal o jubilado/a	Persona menor de 21 años que es hijo/a de trabajador/a formal o jubilado/a.
	Cobro AFAM	Persona de 18 años o menos beneficiaria de Asignaciones Familiares.
	Recibir jubilaciones o pensiones	Persona inactiva que recibe jubilaciones o pensiones.
	Recibir seguro de desempleo	Trabajador/a que se encuentra en seguro de desempleo.
Salud Se considera que una persona presenta vulneración en el derecho a la salud en este caso	Recibir otras compensaciones	Recibir compensaciones por accidente, maternidad o enfermedad.
	Derecho de salud vigente declarado	Declara no tener derechos de salud vigentes.

(a) Vale aclarar que para los niños de 0 a 3 años no se define la privación en educación, dado que legalmente no se exige ningún mínimo de escolarización en este tramo de edad. (b) Los hijos de trabajadores formales que aportan a la Caja Notarial presentan derechos hasta cumplir los 18 años, mientras que para el resto de las cajas se mantiene el derecho hasta los 21 años. (c) Las jubilaciones y pensiones consideradas son de las siguientes cajas: BPS, Unión Postal, Policial, Militar, Profesional, Notarial, Bancaria, AFAP, otra de otro país. Asimismo, se considera el cobro de hogar constituido. (d) La carencia en derecho a la salud es inexistente entre la población de Uruguay a partir de la reforma de la salud, por tanto, este indicador estaría midiendo privación por falta de información sobre acceso. Está pendiente mejorar la captación de la privación en salud con información complementaria que permitan las fuentes de datos oficiales.