Relevamiento de fuentes de información administrativa y estadística sobre población afrodescendiente en Uruguay

NON-PAPER en base a documento de consultoría de Orlando Rivero remitido en diciembre de 2022

Proyecto SURGE (ACNUDH, INDDHH y UDELAR-UMAD)

Índice

Resumen Ejecutivo 2

1. Introducción 3

2. La incorporación de la variable étnico-racial en los sistemas de información nacionales 3

3. Fuentes oficiales de información estadística vinculadas a los DESC en Uruguay 7

4. Fuentes de información oficial sobre afrodescendientes provenientes de registros administrativos en Uruguay 10

4.1 Variable étnico-racial en las áreas estratégicas 10

5. Conclusiones y desafíos a futuro 14

Bibliografía consultada 17

Resumen Ejecutivo

La población de afrodescendientes —que en Uruguay es aproximadamente un 10% de la población total (Censo 2011)— enfrenta grandes desigualdades. La visibilización estadística de las problemáticas que enfrenta la población afrodescendiente es esencial para comenzar a desandar el complejo entramado de la discriminación racial en Uruguay.

Así, este informe **se propone presentar los resultados de un relevamiento de las fuentes de información estadística y administrativa existentes en el estado uruguayo referida a la población afrodescendiente en lo pertinente a derechos económicos, sociales y culturales (DESC)**.

En primer lugar, el documento analiza la incorporación de la variable étnico-racial en los sistemas de información nacionales. Desde 2006, el INE releva anualmente información étnico – racial sobre los entrevistados mediante la ECH. Adicionalmente, el Censo Nacional de 2011 aplicó un módulo de preguntas sobre el tema. Con la incorporación de la variable étnico-racial en los sistemas de información nacional, comienzan a producirse dos procesos estrechamente vinculados entre sí: por una parte, se construye un marco normativo que incluye y reconoce los derechos y la identidad de los afrodescendientes en Uruguay, y por otro se crean espacios institucionales especializados en la temática.

A continuación, se relevan las fuentes oficiales de información estadística vinculadas al cumplimiento de los DESC en Uruguay. Luego, se relevan las fuentes de información oficial sobre personas afrodescendientes provenientes de registros administrativos en Uruguay. Por último, se presentan algunas conclusiones y desafíos a futuro.

1. Introducción

Uruguay es uno de los países con mayor crecimiento sostenido en el continente americano, siendo considerado por el Banco Mundial país de renta alta1 con un ingreso por persona de >US$ 12.616. Suele ser señalado como un caso excepcional en la región, tanto en relación a su calidad democrática como a su grado de disfrute de los derechos humanos.

La población de afrodescendientes —que en Uruguay es aproximadamente un 10% de la población total (Censo 2011)— enfrenta grandes desigualdades: por ejemplo, la proporción de personas afrodescendientes en situación de pobreza es el doble que en la población blanca, y esta situación se agrava al considerar la indigencia, cuya proporción en la población afrodescendiente triplica la del conjunto de la población. Esta situación de pobreza y desigualdad estructural de la población afrodescendiente se vio agravada a raíz del COVID-19, principalmente en lo que respecta a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En este sentido, la visibilización estadística de las problemáticas que enfrenta la población afrodescendiente es esencial para comenzar a desandar el complejo entramado de la discriminación racial en Uruguay. La necesidad de contar con una recopilación de información y datos precisos ha sido identificada en diferentes instancias internacionales como un requisito previo importante para tomar medidas correctivas para abordar el racismo y la discriminación racial. La *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia* realizada en Durban (2001) insta a mejorar la recopilación de datos, el análisis y la implementación de políticas públicas basadas en datos. Entre las acciones prioritarias del Consenso de Montevideo se incluye el garantizar datos estadísticos confiables, desagregados por sexo, edad, condición migratoria, raza y etnia, variables culturales y ubicación geográfica. En 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible también reafirmó la importancia de los datos desagregados para no dejar a nadie atrás, y el Programa de Actividades del Decenio Internacional de los Afrodescendientes reconoció el papel de la interseccionalidad para profundizar la exclusión y la marginación, requiriendo datos desagregados y políticas basadas en datos.

Así, este informe **se propone presentar los resultados de un relevamiento de las fuentes de información estadística y administrativa existentes en el estado uruguayo referida a la población afrodescendiente en lo pertinente a derechos económicos, sociales y culturales (DESC)**. En la medida que se identifican vacíos de información, también se señalan aquellos datos que sería deseable construir o mejorar en cuanto a su calidad, en el entendido de que la información pública de calidad es uno de los prerrequisitos fundamentales para implementar políticas públicas basadas en evidencia con el fin de combatir el racismo y la discriminación racial.

2. La incorporación de la variable étnico-racial en los sistemas de información nacionales

La información relativa a la población afrodescendiente en Uruguay tiene sus primeros registros en el marco de la trata esclavista, con la contabilización de "*piezas*" desde el Censo de 1852. El objetivo de

[1] AUCI, 2013: Uruguay en 2013 se lo incorpora a los países de renta alta, teniendo en cuenta la distribución per capita de sus habitantes (Columna de opinión: Uruguay clasificado como país de renta alta | Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (www.gub.uy))

estos relevamientos no estuvo ligado a fines demográficos sino económicos, dentro de los cuales se consideraba a las personas africanas y sus descendientes como meras piezas (semovientes) económicas en un periodo de tráfico y explotación de personas. Fue muchos años después, al comenzar a considerarse sus derechos ciudadanos (derechos acotados), que la población afro/negra comienza a ser incorporada desde el punto de vista estadístico poblacional.

La producción de información estadística que contemple la variable étnico-racial ha constituido una de las más importantes luchas políticas de la comunidad afrodescendiente y de sus organizaciones sociales, especialmente hacia finales del siglo XX y en los principios del siglo XXI.

Es recién en la década de los 2000, con el impulso de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, que cobra fuerza el relevamiento sobre la ascendencia étnico-racial en Uruguay. La investigación estadística sobre la población afrodescendiente es un fenómeno que fue posible a partir de la incorporación de estas preguntas por parte del Instituto Nacional de Estadística (INE). En primer lugar, se incorporó un módulo de características raciales en las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) de 1996 y 1997[2], y luego en 2006, en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA), se introdujo una pregunta sobre la ascendencia étnico-racial que se mantuvo hasta la edición más reciente de la ECH de manera ininterrumpida. La pregunta que se incorporó en particular fue cuál cree que es su ascendencia étnico-racial, con opciones. En el año 2008 se incorporó una pregunta adicional cuál considera es su principal ascendencia, lo que se mantiene hasta la actualidad[3].

Desde 2006, el INE releva anualmente información étnico-racial sobre los entrevistados mediante la ECH. Adicionalmente, el Censo Nacional de 2011 aplicó un módulo de preguntas sobre el tema, donde primero se pregunta al entrevistado/a si cree tener ascendencia “afro o negra”, “asiática o amarilla”, “blanca”, “indígena” y/o “otra”. Este indicador se denomina “ascendencia simple”. Si la persona declara tener más de una, se pregunta cuál considera que es su “ascendencia principal” (tabla 1).

Tabla 1. Módulo de preguntas sobre ascendencia étnico – racial del INE

Pregunta	Opciones de respuesta		
¿Considera tener ascendencia…?	Si	No	Afro o negra
	Si	No	Asiática o amarilla
	Si	No	Blanca
	Si	No	Indígena
	Si	No	Otra
¿Cuál considera la principal?			Afro o negra
			Asiática o amarilla

[2] La inclusión de preguntas sobre las características raciales en la ECH 1996 – 1997 tiene como antecedente el “Diagnóstico socioeconómico y cultural de la mujer afrouruguaya” realizado en 1996, por Organizaciones Mundo Afro con apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay y la organización no gubernamental Centro de Formación y Educación para el Desarrollo - CIES de Italia.

[3] La metodología aplicada en la ENHA tiene diferencias con la aplicada en el resto de las ECH, dado que, en esa oportunidad, no se preguntó por la ascendencia principal, y se ofrecía la opción “No sabe” como categoría de respuesta. Por otra parte, desde 2007 en adelante, la medición de la ascendencia étnico-racial se realiza mediante las preguntas de ascendencia simple y ascendencia principal. Sin embargo, en la ECH 2008, por problemas con los dispositivos electrónicos de relevamiento de información del INE, no se relevó información sobre ascendencia étnico-racial en las encuestas realizadas en enero de ese año.

		Blanca
		Indígena
		Otra

Fuente: elaboración propia en base a INE.

Con la incorporación de la variable étnica-racial en los sistemas de información nacional, comienzan a producirse dos procesos estrechamente vinculados entre sí: por una parte, se construye un marco normativo que incluye y reconoce los derechos y la identidad de los afrodescendientes en Uruguay, y por otro se crean espacios institucionales especializados en la temática. En la tabla 2 se presenta un listado de las piezas de normativa nacional referida a la población afrodescendiente, entre 1989 y 2020[4]. En este sentido, es importante subrayar la importancia de la Ley 19.122 de 2013, que establece normas para favorecer la participación educativa y laboral de los afrodescendientes, y la Ley 19.924 que crea la División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes en el MIDES, que cuenta con presupuesto propio para la implementación de políticas públicas dirigidas a los afrodescendientes.

Tabla 2. Normativa nacional sobre población afrodescendiente, 1989- 2022.

AÑO	NOMBRE	TIPO
1989	Ley 16.048. Modificación del Código Penal: se incluye artículo sobre incitación al odio	Ley
2004	Ley 17.817. Lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación	Ley
2006	Ley 18.059. Día del Candombe, cultura afro-uruguaya y equidad racial	Ley
2008	Ley 18.315. Ley de Procedimiento Policial	Ley
2009	Res. Min. MIDES 1686/009. Incorporación del enfoque étnico -racial en el MIDES	Res. Min.
2009	Ley 18.437. Ley General de Educación	Ley
2009	Ley 18.447. Protocolo de intenciones entre Uruguay y Brasil en lucha contra la discriminación y promoción de la igualdad racial	Ley
2010	Res. Min. MEC 414/010. Declaración de bienes inmateriales y patrimonio cultural nacional	Res. Min.
2011	Res. Min. MEC 979/011. Revalorización de aportes de afrodescendientes a la historia y cultura de Uruguay	Res. Min.
2013	Ley 19.122. Afrodescendientes. Normas para promover su participación en la esfera educativa y laboral	Ley
2014	Res. Min. MIDES 1104/014. Incorporación de la variable étnico – racial en registros públicos	Res. Min.
2017	Ley 19.580. Violencia hacia las Mujeres basada en Género	Ley
2017	Res. Pres. 269/017 Creación del Grupo de Trabajo sobre Políticas de Equidad Racial	Decreto
2018	Ley 19.670. Creación del Consejo Nacional de Equidad Racial	Ley

[4] 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. En el caso de las leyes nacionales, tampoco se incluyen los decretos de reglamentación de las mismas, para evitar redundancias.

2020	**Ley 19.924. Creación de la División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes**	**Ley**

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento de leyes, decretos y resoluciones ministeriales.

En paralelo, en la última década se han creado un conjunto de oficinas en diferentes niveles del Estado dedicadas específicamente a la temática afrodescendiente, que se denominan "mecanismos de equidad racial" (MER). Tienen como primer antecedente la creación de la Unidad Temática por los Derechos Afrodescendientes (UTDA) en la Intendencia de Montevideo (IMM) en 2004, actual Secretaría Étnico-Racial y para Poblaciones Migrantes (SEERPM) que funciona bajo la Dirección de Desarrollo Social. Desde entonces, se han creado una variedad de espacios a nivel del gobierno central y los gobiernos departamentales (ver tabla 3). Al respecto, se destacan *Consejo Nacional de Equidad Racial y* la recientemente creada *División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes* del MIDES.

Tabla 3. Institucionalidad para población afrodescendiente vigente en 2022

INICIO	ORGANISMO DE REFERENCIA	ORGANIZACIÓN
2004	**Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República**	**Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda forma de Discriminación**
2010	**Ministerio de Educación y Cultura**	**Grupo Asesor del Candombe en la Comisión de Patrimonio**
2012	**Ministerio de Relaciones Exteriores**	**Unidad para el Tratamiento Étnico Racial**
2015	**Ministerio de Desarrollo Social**	**Comisión Implementadora de la Ley 19.122**
2015	**Ministerio del Interior**	**Área Étnico-Racial**
2019	**Ministerio de Desarrollo Social**	**Consejo Nacional de Políticas de Equidad Racial**
2020	**Ministerio de Desarrollo Social**	**División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes del Mides**
2016	**Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo**	**Grupo de Trabajo en Afrodescendencia**
2004	**Intendencia de Montevideo**	**Secretaría de Equidad Étnico Racial y Poblaciones Migrantes**
2016	**Intendencia de Cerro Largo**	**Espacio Pro-Afro**
2017	**Intendencia de Canelones**	**Mesa de Trabajo Afro Canaria**
2018	**Intendencia de Artigas**	**Unidad de Equidad Racial**
2018	**Intendencia de Salto**	**Línea de Trabajo en Afrodescendencia**
2018	**Intendencia de Rivera**	**Oficina de Inclusión**

Fuente: elaboración propia en base a registros administrativos.

Si bien sería esperable que, luego de la incorporación del enfoque étnico-racial en la normativa nacional, y de la creación de institucionalidad exclusivamente dedicada al tema en diferentes niveles de la administración pública, la información pública sobre la población afrodescendiente fuera abundante o fácilmente accesible al público en general, este no es el caso de Uruguay.

En este punto es importante distinguir entre dos tipos de información oficial que son el foco de la presente investigación. Por una parte, se considera los datos estadísticos, mayoritariamente proviene de encuestas y censos, que contienen un "*valor cuantitativo de un conjunto específico respecto a una variable, con referencia de tiempo y de espacio*". Por otra, un dato administrativo se entiende como el "*valor de una variable correspondiente a una acción, hecho evento que forma parte de un registro administrativo*", entendiendo por tal "*todo registro resultante de necesidades fiscales, tributarias u otras, creado con la finalidad de viabilizar la administración de los programas de gobierno o para fiscalizar el cumplimento de obligaciones legales de la sociedad*" (INE, 2021: 88-91).

A modo de ejemplos, los datos provenientes de fuentes como el Censo de Población, Hogares y Viviendas, o la Encuesta Continua de Hogares son información típicamente estadística, mientras que los datos provenientes de registros de programas sociales, como los contemplados en la ley 19.122, o datos sobre cantidad de homicidios o hurtos constituyen información derivada de registros administrativos (en este caso, de la denuncia policial). Al respecto, y a los efectos de esta investigación, se considera solamente la información basada en registros administrativos que puede procesarse mediante métodos cuantitativos. Volviendo al ejemplo de las denuncias policiales, las mismas contienen extensas narraciones de eventos delictivos. Esta información no es adecuada para el procesamiento estadístico., pero contienen información que se puede agregar y cuantificar, como el sexo de la víctima, la edad, el tipo de delito, etc.

3. Fuentes oficiales de información estadística vinculadas a los DESC en Uruguay

A continuación (tabla 6) se presentan de forma esquemática las fuentes oficiales de información estadística vinculadas al cumplimiento de los DESC en Uruguay, considerando cuatro dimensiones de derechos especialmente relevantes: el acceso al empleo y la seguridad social, la educación, la salud y la vivienda.

Tabla 6. Fuente oficiales de información estadística sobre afrodescendientes vinculadas a los DESC

Denominación	Tipo	Disponibilidad	Institución	Identifica afro	Empleo y seguridad social	Educación	Salud	Vivienda
Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Encuesta, representatividad a nivel nacional desde 2006	1990 - 2021	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Sí, desde 2006	Si	Si	Si	Si
Censo Nacional de Población y Vivienda	Censo a nivel nacional	1963, 1975, 1985, 1996, 2004, 2011	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Sí, desde 2011	Si	Si	Si	Si

Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI)	Encuesta, representatividad a nivel nacional	2010	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Si	Si	No	No	No
Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud	Encuesta, representatividad a nivel nacional de personas de entre 12 y 35 años de edad	2013, 208	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Si	Si	Si	Si	No
Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud	Panel de datos - encuesta a hogares con niños entre 0 y 4 años de edad	2013, 2018	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Si	Si (contexto familiar)	Si (contexto familiar)	Si	No

Fuente: elaboración propia en base al INE

Resulta claro que los datos de la ECH, cuya periodicidad es anual y abarca todas las dimensiones consideradas desde 2006, es la principal fuente de información estadística oficiales sobre el tema, seguida obviamente del censo nacional de población y vivienda, que recoge información desde 2011. El resto de los relevamientos estadísticos considerados enfatizan ciertos temas en particular, como la salud o el empleo, pero se trata de relevamientos que cubren tramos etarios específicos de la población, para años específicos.

El principal problema de la calidad de la información estadística desde el punto de vista de los usuarios tiene que ver con la forma en que metodológicamente se resolvió el problema del reporte de las ascendencias múltiples, con una pregunta que obliga identificar una principal. Esto lleva a que diferentes organismos públicos reporten información sobre población afrodescendiente de diferentes formas, o bien utilizando la ascendencia simple o la principal como indicador.

Una segunda cuestión a considerar en relación a la información estadística tiene que ver con las metodologías de recolección de datos basadas en la autoidentificación y las basadas en la hetero-identificación. En este sentido, la evidencia de la comparación entre fuentes de información basadas en autoidentificación (censo y ECH) y fuentes con información estimada en base a métodos de hetero-identificación (por ejemplo encuestas LAPOP) parece sugerir que la estimación de la población afro utilizando la ascendencia simple resulta más confiable para la estimación de la población afrodescendiente que la de la de ascendencia principal, que se mantiene para la próxima ronda censal de 2023.

FIGURA 1. FUENTES OFICIALES DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE EN URUGUAY: EL CENSO 2011 Y LAS ECH

URUGUAY INE Instituto Nacional de Estadística — CENSOS 2011 contame que te cuento

Ascendencia étnico-racial

Para todas las personas:

6. ¿Cree tener ascendencia...

	Sí	No	
6.1 Afro o Negra?	1	2	**(PerER01_1)**
6.2 Asiática o Amarilla?	1	2	**(PerER01_2)**
6.3 Blanca?	1	2	**(PerER01_3)**
6.4 Indígena?	1	2	**(PerER01_4)**
6.5 Otra?_____ (especificar) **(PerER01_5_1)**	1	2	**(PerER01_5)**

(*Si responde SÍ en una sola ascendencia pasa a p.8*).

7. ¿Cuál considera la principal? **(PerER02)**

Afro o Negra 1
Asiática o Amarilla 2
Blanca 3
Indígena 4
Otra 5
Ninguna (no hay una principal) 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 del/los informante/s del hogar de acuerdo a 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".

Tanto en el Censo 2011 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.

URUGUAY INE Instituto Nacional de Estadística

ENCUESTA CONTINUA DE HOGARES

E - DATOS DE LA PERSONA

E.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES

¿Cree tener ascendencia...

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

¿Cuál considera la principal de las declaradas? .....

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

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 entrevistados sobre los entrevistados.

Fuente: elaboración propia en base a INE, 2011:.95; INE.,2015:.46 y Telles, 2014: 10 – 14.

4. Fuentes de información oficial sobre afrodescendientes provenientes de registros administrativos en Uruguay

Entendemos que las expectativas de mejora sustantiva de los indicadores y los sistemas de registros (evidencia) son centrales no sólo para la elaboración de políticas sino para la construcción de una hoja de ruta para el monitoreo y evaluación de las acciones forjadas. Para eso, el marco legal es el *artículo 2* de la ley 19.122 que declara "de interés general el diseño, promoción e implementación de acciones afirmativas en los ámbitos público y privado, dirigidas a los integrantes de la población afrodescendiente".

En este sentido, para esta consultoría toma un rol estratégico el documento del Plan Estadístico Nacional 2022-2025, que explica que *"en el 2020 se crea el Sistema Integrado de Registros Estadístico y Encuestas (SIREE) que funciona en el INE.[…]. Es, por un lado, un sistema conceptual (conceptos, definiciones, metadatos, metodología), un sistema de gestión (procesos, administración) y un sistema de información estadística (Data Warehouse Estadístico), por otro" (sic.)*..

Es vital la incidencia sobre la importancia de la visibilidad de las personas afrodescendientes en el marco de la estrategia que INE viene desarrollando en el marco de este Plan de trabajo al 2025 para profundizar el trabajo de abogacía en relación a la visibilidad estadística y el sustento de la variable en las hojas técnicas. Este trabajo de abogacía es fundamental para evitar escenarios como fue la eliminación de la variable étnico-racial por definiciones político-técnicas durante la pandemia COVID.

En este sentido, se entiende que se debe comenzar a establecer criterios únicos de pregunta que se adapten de forma estrecha con las necesidades administrativas y estadísticas de los organismos. Para esto es central caminar para una estrategia particular en relación a la variable étnico-racial. Como se mencionó, los registros trazables en cada organismo están ligados a la implementación de la ley 19.122 de acciones afirmativas para población afrodescendiente debido a la obligatoriedad de esta ley. Aunque no es una ley que penalice el incumplimiento, ha construido una externalidad positiva en relación a los registros. La observancia de la Oficina Nacional de Servicio Civil – ONSC cambió las reglas de juego al establecer modificaciones ligadas a los llamados y su afectación por medio de la obligatoriedad de planificación de los llamados públicos (ley 20.075: art. 525). Al ser la única ley de carácter redistributivo y reglamentada, constituye un modelo positivo para el desarrollo de estrategias ligadas a la mejora de la información estadística como de la promoción de acciones del mismo carácter redistributivo en la materia.

4.1 Variable étnico-racial en las áreas estratégicas

Previo a la aprobación de la ley 19.122, todos los registros de información se centraban en el procesamiento de la Encuesta Continua de Hogares que reportaba INE así como el procesamiento del Censo 2011. Son casi nulos los trabajos realizados con información producida de forma primaria por registros administrativos propios.

La introducción de la ley 19.122 hizo posible un avance en la incorporación de la variable étnico-racial en los registros administrativos. Al día de hoy, los ministerios reportan información a la Oficina Nacional de Servicio Civil - ONSC que es procesada y desarrollada en los "Informes de Cumplimiento de la Ley 19.122"[5] a través de

[5] ONSC, Presidencia de la República. 2022: https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/noticias/informe-cumplimiento-ley-n-19122

sus oficinas de recursos humanos. Estas dan cumplimiento de la cantidad de llamados, cupos e ingresos de personas afrodescendientes en el Estado Uruguayo, por medio de la aplicación de las cuotas laborales. Tanto la ley como la administración (aplicación) de la misma utilizan los mismos mecanismos de protocolo para definir a la población afrodescendiente (autoreconocimiento). Es de destacar que este informe cubre aspectos laborales ligados a la ley, pero ha permitido establecer una base sólida en la materia al obligar a los organismos a reportar información (limitada) pero información administrativa constante.

- **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL – MIDES**

Un estudio sobre la evaluación de diseño, implementación y desempeño (DID) sobre acciones afirmativas para personas afrodescendientes en el marco de la Ley 19.122, llevado adelante por la *Dirección de Gestión y Evaluación del Estado de OPP* en 2019, analizó una muestra de oficinas de un conjunto de instituciones públicas con el fin de establecer si existe un área especializada en minorías, su conformación, funciones, y nivel de calidad de la información generada. Este estudio arrojó que la Comisión Implementadora de la Ley 19.122 del *MIDES* es la única oficina que cuenta con registros administrativos de la población afrodescendiente en Uruguay (AGEV – OPP, 2019).

A través del Instituto Nacional de las Mujeres – INMUJERES en 2005 con la creación del Departamento de la Mujer Afro[6] se conformó una estrategia de trabajo en la cual se priorizó la inclusión de información y la construcción de acciones públicas en la materia. Este enfoque tuvo base en el *Plan de Equidad* y se ha mostrado como un ámbito altamente propicio para la introducción de medidas afirmativas.

Con una mayor aparición de información pública a través de investigaciones académicas y gubernamentales, en base al Censo Nacional 2011, comenzó a tomar fuerza un debate sobre la necesidad de transversalizar los registros administrativos (a través de los programas y políticas universales) de los diferentes ministerios. La Comisión Sectorial de Población[7] con base en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (hoy discontinuada) fue una de las herramientas más importantes para la coordinación interinstitucional y la explotación de los datos surgidos por los entes de información pública (Censo 2011) incluidas en el "Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en Uruguay"[8] (a través de la información de las encuestas del INE o de encuestas de información temática (p.ej. Encuesta Nacional de Violencia Basada en Género - ENVBG que lleva adelante InMujeres - MIDES).

Este escenario cambia desde 2014 con la promulgación de la ley 19.122 (2013) y su reglamentación (2014)[9], dando comienzo a la construcción de mecanismos de monitoreo a través de la contabilización de llamados y cupos públicos. Así se da comienzo a la *Comisión Implementadora de la Ley 19.122,* primera comisión especializada para asuntos afrodescendientes a nivel central. Esta Comisión construyó un conjunto de acciones ligadas a la ley, pero también tuvo la capacidad de superar aspectos reglamentarios empujando acciones desde la participación de diferentes actores del gobierno (ministerios).

---

[6] CEPAL: *Consejo Nacional de Genero "Estrategia Nacional para la Igualdad de Género - 2030"* https://oig.cepal.org/sites/default/files/uruguay_estrategia_nacional_para_la_igualdad_de_genero_2030.pdf
[7] OPP - Presidencia de la República. 2012: https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/cspd/Recomendaciones_en_distribucion_territorial_de_la_poblacion_mayo_2012.pdf
[8] UNFPA, Uruguay: https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/cspd/Recomendaciones_en_distribucion_territorial_de_la_poblacion_mayo_2012.pdf
[9] MIDES, 2014: https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/cspd/Recomendaciones_en_distribucion_territorial_de_la_poblacion_mayo_2012.pdf

MIDES hoy tiene la rectoría a nivel central para la elaboración, implementación y seguimiento de las acciones y políticas públicas para la población afrodescendiente, a través de la ley 19.924[10], siendo la cartera que más mecanismos de equidad racial tuvo en las diferentes administraciones y más decretos ha sancionado en la materia. Por esta razón, desde 2007, a través del Observatorio Social de Programas e Indicadores, el MIDES lleva adelante el monitoreo de un circuito de información universal y transversal (raza-etnia, género, territorio, diversidad, etc.) en base a información primaria (p. ej. SIIAS e ICC) y secundaria (ECH-INE).

Aunque este ministerio contenga el reservorio de información más importante (debido al acceso de información de varios ministerios incluidos en el SIIAS) la utilización de los datos para la implementación de los programas sociales es todavía baja. Esta debilidad implica un riesgo mayor dado el nivel de concentración política que tiene este Ministerio en la materia, tanto por la acción propia como por la Presidencia del Consejo Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia[11] y la Presidencia del Consejo Consultivo de la Ley 19.122.

- **MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL – MTSS**

En este ministerio existen tres áreas importantes vinculadas a la producción de información relativa al mundo del trabajo y la seguridad social: la Unidad Estadística del Ministerio; la Unidad de Evaluación y Monitoreo de INEFOP; y la Dirección Centro de Estadística en Seguridad Social, Salud y Administración.

El último informe *"Ascendencia Étnico Racial y Mercado de Trabajo"* fue elaborado como producto relacionado al diseño de políticas públicas en temas de inclusión laboral, en el mes de la Afrodescendencia del año 2019. Este informe capta a través de la ECH las diferentes características laborales de la población afrodescendiente, pero no establece un cruce con información administrativa propia, más allá que este ministerio tiene una plataforma de información anual denominada *vía trabajo*[12] que incorpora la variable étnico-racial, lo que permite desagregar a la población inscripta.

- **BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL – BPS**

BPS es uno de los organismos más sensibles para la temática debido a la cuantía y nivel de información trazable en relación a la trayectoria laboral, prestaciones sociales y sistema de previsión social a nivel nacional, tanto en lo público y lo privado del país.

BPS ha elaborado informes públicos *Comentarios de Seguridad Social*[13] (2015, 2016, 2017 y 2018) con un análisis desagregado que permite analizar aspectos de cobertura universal, altamente pertinentes para las poblaciones vulnerables. El último documento de BPS fue elaborado en 2019 como informe especifico "*Ascendencia étnica y Seguridad Social en Uruguay"*[14]. Estos estudios se nutren de la información desagregada de los propios microdatos de le ECH del INE pero no aplican estos análisis para los registros administrativos, disminuyendo así la capacidad de tener información segmentada por grupos y servicios o estados (p. ej.

[10] IMPO, 2020: Ley de PRESUPUESTO NACIONAL DE SUELDOS GASTOS E INVERSIONES. EJERCICIO 2020-2024 (Ley N° 19924 (impo.com.uy)).
[11] IMPO, 2019: reglamentación del art. 229 de la ley 19.670 relativo a la instalación del consejo consultivo nacional de equidad étnico racial y Afrodescendencia (decreto n° 81/019 (impo.com.uy)).
[12] MTSS: es una plataforma de servicios vinculados a la información, orientación, capacitación e intermediación laboral. Busca dar respuesta a las dinámicas actuales del mercado (VÍA TRABAJO - Inicio (mtss.gub.uy)).
[13] BPS, 2018: Comentarios sobre Seguridad Social (comentarios-de-seguridad-social-n.-46---octubre-diciembre-2014.pdf (bps.gub.uy)).
[14] BPS, 2019. ASCENDENCIA – ÉTNICA Y SEGURIDAD SOCIAL EN URUGUAY (65.-ascendencia-etnica-y-seguridad-social-en-uruguay.-c.-kluver-y-m.-naranja-sotelo.pdf (bps.gub.uy))

Asignaciones Familiares del Poder Ejecutivo – AFAM PE[15], o los segmentos beneficiaros de las Tarjetas Uruguay Social – TUS[16]).

La importancia de la incorporación del Centro de Estadísticas de Seguridad Social, Salud y Administración del BPS es determinante por su potencial capacidad de producir información y de trazar la información a nivel de diferentes prestaciones (salud, trabajo, educación, etc.), tanto a nivel de personas como de empresas (trabajadores, jubilados y empresarios).

- **MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA – MEC**

En relación con las dimensiones de educación y cultura, es la Dirección de Educación (DE) la que atiende la temática como representación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Esta dirección forma parte de los dos organismos coordinados por ley para la temática (Consejo Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia – CNERA y el Consejo Consultivo de la Ley 19.122-CCL19122).

Debemos destacar que tanto Educación como Cultura, al día de hoy, no cuentan con datos administrativos en relación a la población afrodescendiente. Sí existen algunos datos administrativos que incluyen la dimensión étnico racial derivados de la representación cultural de candombe, la cual se entiende ligada a la población afrodescendiente (CIATYC[17]), pero ésta no transversaliza su información.

La Dirección de Educación tiene la presidencia (y coordinación) de la Comisión Honoraria contra el Racismo[18] (ley 17.817), organismo que atiende las peticiones o denuncias de racismo, discriminación y xenofobia a nivel del Estado Uruguayo. Este organismo contabiliza a través de las denuncias la variable afrodescendiente (ficha de denuncia), que se establece por ascendencia (autoreconocimiento). Aunque la dirección de Educación no tiene implicancias tanto con la Educación Formal e Informal (mantienen contacto pero no incidencia) debido a que la Administración Nacional de Educación Pública – ANEP es autónoma, y que existe el Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR), resulta esencial que las direcciones tanto de Educación como de Cultura puedan comenzar a generar cambios en la producción de información administrativa. Un ejemplo podría ser a nivel de los Centros de Capacitación, Arte y Producción – CECAP[19]), dado que estos (como los centros de educación no formal) llegan a un número importante de adolescentes y jóvenes afrodescendientes en todo el territorio nacional.

---

[15] AFAM-PE: Las Asignaciones Familiares (AFAM-PE) son una transferencia monetaria no contributiva dirigida a mujeres embarazadas (prenatal), niños/as y adolescentes menores de 18 años o personas en situación de discapacidad, que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del INAU, o en instituciones en convenio con dicho Instituto (Asignaciones Familiares - Plan de Equidad | Ministerio de Desarrollo Social (www.gub.uy)).

[16] TUS/MIDES: Es el medio de pago de diferentes beneficios de transferencias monetarias que se otorgan con el objetivo de mejorar el nivel de ingresos y el acceso a un consumo básico de alimentos, artículos de limpieza del hogar e higiene personal, vestimenta y supergás, para hogares y personas en situación de vulnerabilidad socio-económica extrema (Tarjeta Uruguay Social (TUS) | Ministerio de Desarrollo Social (www.gub.uy)).

[17] CIATyC es un comisión que tiene como objetivo la difusión del Tango y el Candombe, la promoción de artistas y autores a nivel nacional e internacional, el intercambio institucional estatal y privado, la investigación académica y la inserción del Tango y el Candombe en la enseñanza (Comisión Interministerial de Apoyo al Tango y al Candombe | Ministerio de Educación y Cultura (www.gub.uy)).

[18] CHCR-MEC: Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación | Ministerio de Educación y Cultura (www.gub.uy)

[19] CECAP, MEC: Son centros de educación pública para adolescentes y jóvenes entre 14 y 20 años que no están estudiando (Cecap (Centros Educativos de Capacitación, Arte y Producción) | Ministerio de Educación y Cultura (www.gub.uy)).

- **MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA – MSP**

Este ministerio es uno de los que más larga relación tiene con la variable étnico-racial de las carteras mencionadas. Según Rodríguez[20] (CEPAL, 2021) desde *"1980-1996: se indaga por la Raza y consigna como una pregunta abierta. Se releva en el certificado general mientras no se releva en el perinatal",* entre *"1997-2012: se indaga por la Raza/etnia y consigna como una pregunta abierta. Se releva en el certificado general mientras así como en el perinatal" [...],* mientras que en *"2012: Se releva etnia como pregunta abierta en el certificado general"* y de *"2013 en adelante: Se releva etnia con categorías de respuesta pre codificadas".* Este registro, aunque existente, mantiene un nivel de no-registro importante que elimina la capacidad de analizar la muestra y de realizar informes desagregados,

Según la Unidad de Estadística del Ministerio de Salud Pública (MSP), este vacío de información se debe tanto a aspectos técnicos (desconocimiento sobre la variable, su correcta aplicación) como de los propios ámbitos donde debe registrarse (los límites del propio protocolo de registro) como en el momento del nacimiento (Certificado de Nacido Vivo o del propio Sistema de Información Perinatal – SIP). Otras posibles fuentes en el MSP para indagar sobre la presencia de esta variable y sus características son: Base de personas, RUCAF, Epidemiología.

En suma, si bien ha habido algunos esfuerzos no coordinados de producir información estadística en algunos organismos, solamente el MIDES y el Ministerio de Salud Pública producen registros administrativos donde se releva información sistemática sobre las personas afrodescendientes que los utilizan; y, como se señaló, muchas veces esa información no puede ser procesada. En varias de las entrevistas se ha manifestado la importancia de establecer algunos mecanismos de obligatoriedad o construir un discurso más penetrante que lleve a entender la pertinencia e importancia de esta información de a nivel nacional.

A modo de resumen, el gráfico 6 presenta cómo se incorpora la variable étnico racial en la información -estadística y administrativa- que surge de las diferentes instituciones estatales.

GRAFICO 6: DESCRIPCIÓN DE INSTITUCIONES Y LA VARIABLE ETNICO RACIAL

	Tipo	Disponibilidad	Institución	Identifica afro	Empleo / ingresos	Educación	Disponibilidad
Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Encuesta, representatividad a nivel nacional desde 2006	1990 - 2016	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Si, desde 2006	si	si	si
Censo Nacional de Población y Vivienda	Censo a nivel nacional	2011	Instituto Nacional de Estadística (INE)	si	si	si	si
Encuesta Nacional de Trabajo Infantil	Encuesta, representatividad a nivel nacional	2010	Instituto Nacional de Estadística (INE)	no	si	si	si
Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud	Encuesta	2013	Instituto Nacional de Estadística (INE)	no	si	si	si
Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud	Panel de datos - encuesta a hogares con niños entre 0 y 4 años de edad	2013, 2015	Instituto Nacional de Estadística (INE)	si	si (contexto familiar)	si (contexto familiar)	si
Registros administrativos seguridad social	Registros administrativos - panel	2005 en adelante	Banco de Previsión Social (BPS)	no	si	no	no, a solicitud (demora usualmente 6 meses o más)
Registros tributarios	Registros administrativos - panel	2005 en adelante	Dirección General Impositiva (organismo recaudador de impuestos)	no	si	no	no, a solicitud (demora usualmente 1 mes o más)
Sistema de Información Integrada del Área Social (SIASS)	Registros administrativos - panel	?	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	?, presumiblemente no	si	si	no, ?

Elaboración propia en base a resultados metodológicos, 2022.

5. Conclusiones y desafíos a futuro

20 Rodríguez, Leticia, INE-CEPAL: Seminario Regional "La inclusión de pueblos indígenas y afrodescendiente en los sistemas de información en salud en el marco de la pandemia por COVID-19" CEPAL – OPS – UNFPA 8 y 9 de septiembre de 2021.

Al analizar las fuentes de información estadística y administrativa disponibles en Uruguay se puede constatar que la información pública vinculada al cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientes de las personas afrodescendientes es deficitaria. en efecto, si bien existe una base conceptual y técnica para la mejora de este problema, se puede constatar la existencia de importantes vacíos en relación al relevamiento sobre la dimensión étnico racial.

En lo que respecta a la información proveniente de registros estadísticos, el principal problema tiene que ver con la forma en que metodológicamente se resolvió el problema del reporte de las ascendencias múltiples, con una pregunta que obliga identificar una principal. Esto lleva a que diferentes organismos públicos reporten información sobre población afrodescendiente de diferentes formas, o bien utilizando la ascendencia simple o la principal como indicador.

La información proveniente de registros administrativos, por otro lado, es mucho más escasa. Los registros trazables están ligados a la implementación de la ley 19.122 de acciones afirmativas para población afrodescendiente. Aunque no es una ley que penalice el incumplimiento, ha construido una externalidad positiva en relación a los registros. Sin embargo, estos avances son todavía limitados: solamente el Ministerio de Desarrollo Social (Comisión Implementadora de la Ley 19.122) y el Ministerio de Salud Pública (certificado de nacido vivo) producen registros administrativos donde se releva información sistemática sobre las personas afrodescendientes. El procesamiento de estos datos no es siempre posible y su utilización para la implementación de políticas públicas es muy limitada.

La información es hoy una herramienta central para la potencial construcción de medidas a adoptar o en la búsqueda de mejoras de las políticas universales o focalizadas (p. ej. las de infancia) tanto a nivel nacional como en los gobiernos subnacionales. El impacto social de una producción de información desagregada débil puede observarse en las medidas tomadas en el período de pandemia por COVID-19: en el caso de la población afrodescendiente se observó cierta debilidad en el impacto de las políticas sociales, debido a la falta información desagregada (p. ej. salud o transferencias no contributivas), ya que las altas tasas de informalidad de la población afrodescendiente implicaron que las medidas en el campo de la seguridad social (formal) no impactaron tanto en cobertura (salud) como en ingresos (seguro de desempleo, teletrabajo, etc.).

Una sólida producción de datos administrativos que contemple la variable étnico-racial sería una importante herramienta para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas para mejorar las condiciones de las minorías. Tanto en el marco de las entrevistas como de materiales académicos y gubernamentales, se reconoce que los datos que surgen de estos registros administrativos *"presentan limitaciones pues no se originan desde fuentes diseñadas bajo criterios estadísticos, sino que surgen de otras que aceptan procesos administrativos"* [...] "*Es decir, mientras los datos provenientes de encuestas se construyen con metodologías para que reflejen de manera fiel un concepto económico o estadístico determinado, en el caso de los registros administrativos se construyen sobre las huellas que dejan los procesos usados para respaldar transacciones o procedimientos legales que involucran tanto a alguna agencia pública como a empresas e individuos en el sector privado"* (CAF, 2019) y que en algunos casos, *"el peso que la información tiene en la valoración para tomar decisiones, es muy bajo o casi no existe"*. Esto está directamente relacionado con la capacidad de los registros estadísticos de influir y articular[21] los esquemas de información

[21] En relación a los datos desagregados por raza-etnia, se han dado sistemáticos problemas en su relevamiento debido a posibles objeciones (entendidos de no pertinencia) y la baja calidad de los registros (baja o nula cantidad de registros realizados) que deterioran la muestra necesaria para poder ser analizada.

con la de las instituciones públicas y privadas que desarrollan estos registros administrativos, los cuales están directamente ligados a la digitalización del Estado, haciendo que estos procesos mejoren de forma expresa los movimientos administrativos necesarios cuando están acompasados con una estrategia definida en la que los datos son una herramienta de análisis aplicado para la acción. Por estas razones, es necesario que, previo a su uso con fines estadísticos, la información proveniente de registros administrativos reciba una limpieza y un tratamiento especial que dependerá en muchos casos de los objetivos analíticos o de política pública perseguidos.

Otro gran desafío en el aprovechamiento de datos administrativos para el análisis de productividad en distintos países de América Latina se origina en que distintas agencias públicas deben lograr acuerdos institucionales que permitan el intercambio de bases con registros, a partir de lo cual puede enriquecerse en gran medida el caudal y la calidad de la información que describe la dinámica de las empresas. En particular, estos acuerdos deberían condicionar y regular las circunstancias (de protección y seguridad de los datos) bajo las cuales las agencias responsables de la gestión de los registros administrativos permiten el acceso a otras agencias públicas y/o a terceros fuera del Estado (por ejemplo, la academia) a datos que muchas veces son de origen tributario o fiscal. Para que estos acuerdos se alcancen y sean puestos en práctica, es necesario que tanto la agencia responsable de los registros como las productoras de estadísticas cuenten con una infraestructura legal, tecnológica y de capacidades para el análisis estadístico que aseguren que el dato administrativo recibirá un uso estadístico adecuado.

Bibliografía consultada

Antón Sánchez, J. 2007. "Afrodescendientes: sociedad civil y movilización social en el Ecuador" *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, vol. 12, Nº 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, Nº 87 (LC/L.3045-P), Santiago de Chile: CEPAL.

Banco Mundial. 2018. Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión- Banco Mundial: Washington DC. Disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30201/129298-7-8-2018-17-30-51-AfrodescendientesenLatinoamerica.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Brown, P., Callister, P. Carter. K y Engler, R. 2010. Ethnic Mobility. Is it important for Research and Policy Analysis? Policy Quaterly, 6, 3: 45 -51. Disponible en: https://ojs.victoria.ac.nz/pq/article/view/4343/3844

INE. 2021. Marco Conceptual y Metodológico del Sistema Integrado de Registros Estadísticos y Encuestas (SIREE). Diseño conceptual del Data Warehouse Estadístico del INE. Montevideo: INE. Disponible en: https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35456/Marco+conceptual+y+metodol%C3%B3gico+del+SIREE-DW-INE/8adaee23-6908-4414-a904-b95debf3c5d7

Loveman, M. 2014. *National Colors: Racial Classification and the State in Latin America* Nueva York: Oxford University Press.

Mundo Afro. 1998. Diagnóstico Socioeconómico y Cultural de la Mujer Afrouruguaya. Montevideo: Mundo Afro.

Schkolnik, S. 2008. La inclusión del enfoque étnico en los censos de población de América Latina. Notas de Población. N°89, 59 – 100.

Telles, E. 2014. *Pigmentocracies: Ethnicity, Race, and Color in Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.