



# Inclusión Social en **Uruguay**



GRUPO BANCO MUNDIAL

© 2020 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial  
1818 H Street NW  
Washington, DC 20433  
Teléfono: 202-473-1000  
Sitio web: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Este documento fue publicado originalmente por el Banco Mundial en inglés con el título *Social Inclusion in Uruguay* en 2020. En caso de discrepancias, prevalecerá el idioma original.

Este reporte es obra del personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en la presente publicación no reflejan necesariamente la opinión del Banco Mundial, la de los miembros de su Directorio Ejecutivo o de los gobiernos que éstos representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás información de cualquier mapa incluido en este trabajo no implican juicio alguno de parte del Banco Mundial acerca de la condición jurídica de cualquier territorio ni la aprobación o aceptación de esas fronteras.

#### **Derechos y autorizaciones**

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. El Banco Mundial alienta la difusión de sus conocimientos y autoriza la reproducción total o parcial de este informe para fines no comerciales en tanto se cite la fuente.

*Cita de la fuente:* Banco Mundial. 2020. *Inclusión Social en Uruguay*. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: 202-522-2625; correo electrónico: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Traducción: Matilde Prieto

Diseño gráfico: Florencia Micheltorena

Fotografías: Santiago Mazarovich (pp. 1, 9, 25, 45, 59, 81) y Placebo.uy (pp. 15 y 33)

# Inclusión Social en **Uruguay**

**Escrito por:**

Germán Freire, María Elena García Mora, Gabriel Lara Ibarra, Steven Schwartz Orellana

**Equipo de investigación:**

Santiago Scialabba, Laura Liliana Moreno Herrera, Montserrat Ávila, Lourdes Rodríguez Chamussy, Camilo Vargas Sosa, Leonie Willenbrik



**GRUPO BANCO MUNDIAL**





# Índice de Contenidos

RESUMEN	1
1. INTRODUCCIÓN	9
2. CRECIMIENTO, REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EXCLUSIÓN	15
¿Quiénes son excluidos?	18
¿Cómo funciona la exclusión?	22
3. EXCLUSIÓN DEL MERCADO	25
4. EXCLUSIÓN DE LOS SERVICIOS	32
5. EXCLUSIÓN DE LOS ESPACIOS	45
Barrios rezagados	48
Desigualdad en la movilidad	53
Exclusión de los espacios social, cultural y político	54
6. ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y RECOMENDACIONES	59
7. REFLEXIONES FINALES: HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN DE PROGRAMAS	81

RECUADROS	
Recuadro 1. Personas que “creen tener” ascendencia indígena en Uruguay	21
Recuadro 2. Presentamos a Lucrecia	41
Recuadro 3. NINIs en Uruguay	42
Recuadro 4. Los desalojos forzosos de los afrodescendientes	51
Recuadro 5. Presentamos a Freddy	54
Recuadro 6. Recuperando la visibilidad de los afrouruguayos	56
Recuadro 7. Lecciones aprendidas a partir de Uruguay Trabaja y Primera Experiencial Laboral	72
FIGURAS	
Figura 1. Tasas de pobreza por grupo poblacional	11
Figura 2. Marco para el estudio de la inclusión social	13
Figura 3. Índice Gini en Uruguay y países seleccionados	17
Figura 4. Condición laboral y nivel de discapacidad	31
Figura 5. Disminución en la probabilidad de completar la educación primaria o secundaria si una persona pertenece a un hogar AD versus un hogar no AD, por año	38
Figura 6. Principales razones por las que jóvenes y adolescentes se sintieron discriminados	39
Figura 7. Expectativas de educación de los padres versus discriminación	40
Figura 8. Distribución de programas según riesgos sociales priorizados	63
Figura 9. Distribución de programas sociales según sector y enfoque	65
Figura 10. Porcentaje de beneficiarios de becas que se identifican como afrodescendientes	70
TABLAS	
Tabla 1. Resultados del mercado laboral, por grupo poblacional	29
Tabla 2. Indicadores de salud para toda la distribución	35
Tabla 3. Tasas de asistencia escolar por grupo etario y grupo poblacional	37
Tabla 4. Logros educativos por grupo poblacional	37
Tabla 5. Resultados educativos por grupos de individuos	39
Tabla 6. Características de la vivienda por género y origen étnico	47
Tabla 7. Principales fuentes estadísticas oficiales utilizadas en el estudio de Inclusión Social en Uruguay	58
Tabla 8. Cumplimiento con la ley 19.122 - Cuotas de empleo para afrodescendientes	71
MAPAS	
Mapa 1. Áreas con mayor concentración de afrodescendientes y mayores niveles de vulnerabilidad	50
Mapa 2. Empleos de baja competencia entre jefaturas de hogar en Montevideo, 2016	52

# Abreviaturas

AD	Afrodescendiente	INE	Instituto Nacional de Estadística
AF	Programa de Asignaciones Familiares	INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
AFAM-PE	Asignación Familiar Plan de Equidad	INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
AGEV-OPP	Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto	IRPF	Impuesto a la Renta de Personas Físicas
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado	LGBTI+	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex
BAE	Beca de Apoyo Económico	MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
BPS	Banco de Previsión Social	MSP	Ministerio de Salud Pública
CAIF	Centro de Atención a la Infancia y la Familia	NINI	Ni en educación, Ni en trabajo o entrenamiento
CE	Beca de Compromiso Educativo	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	OMS	Organización Mundial de la Salud
CONACHA	Consejo de la Nación Charrúa	ONG	Organización No Gubernamental
CONAMU	Consejo Nacional de Mujeres del Uruguay	ONSC	Oficina Nacional del Servicio Civil
CQ	Beca Carlos Quijano	OIT	Organización Internacional del Trabajo
ECH	Encuesta Continua de Hogares	OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
ELBU	Estudio Longitudinal del Bienestar en Uruguay	PAN	Partido Autóctono Negro
ENAI	Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes	PIB	Producto Interno Bruto
ENDIS	Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud	PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (Program for International Student Assessment)
ETS	Enfermedades de Transmisión Sexual	PMB	Programa de Mejoramiento de Barrios
FMI	Fondo Monetario Internacional	PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
GAMA	Grupo de Apoyo a la Mujer Afrouruguaya	SEDLAC	Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean)
IAMC	Institución de Asistencia Médica Colectiva	TUS	Tarjeta Uruguay Social
ICC	Índice de Carencias Críticas	UDELAR	Universidad de la República
INDDHH	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo		

# Prólogo

Si bien este informe se basa en una investigación realizada durante los últimos dos años, no podría haber sido presentado en un momento más apropiado y urgente. Al momento de mandar esto a imprenta, la pandemia del COVID-19 ya demostró su capacidad de desbordar sistemas de salud tanto en países ricos como en desarrollo y deja en evidencia sus efectos devastadores—sanitarios, económicos y sociales—en América Latina y más allá de la región. Más de un tercio de la población mundial está en alguna forma de cuarentena, con casi nueve de cada diez niños en edad escolar encerrados en casa. Además de la trágica pérdida de vidas, se espera que la pandemia tenga consecuencias socioeconómicas que probablemente tome años comprender plenamente, ni hablar de revertir. Aunque este informe no se preparó teniendo este escenario en mente, plantea temas de vulnerabilidad y desigualdad social que son más importantes ahora que nunca.

El COVID-19 nos vuelve a todos vulnerables, pero algunos son mucho más vulnerables que otros... y estos tienden a ser justo aquellos que ya enfrentaban dificultades antes de la pandemia. Los adultos mayores y las personas con condiciones crónicas de salud, como la diabetes o las enfermedades cardiovasculares, se encuentran entre los más severamente afectados por la enfermedad. Pero además, grupos históricamente excluidos, como los afrodescendientes, las personas con discapacidades, los pueblos indígenas, las personas en situación de calle, los hogares en asentamientos informales, la población transgénero, entre otras minorías vulnerables, tienen un mayor riesgo de sufrir tanto las consecuencias biomédicas del virus como las socioeconómicas. Sabemos esto tanto por la evidencia temprana como por inferencia.

Incluso en países ricos, la primera divulgación de tasas de hospitalización y muerte por COVID-19, evaluadas por origen étnico-racial, revela que las poblaciones marginadas están sufriendo desproporcionadamente. El Centro de Control de Enfermedades de los Estados Unidos informó el 22 de abril del 2020 que dentro de un primer grupo de estudio los afroamericanos representaban el 45% de los pacientes hospitalizados, a pesar de ser solo el 18% de la población de las comunidades estudiadas. Del mismo modo, los latinos representaban el 14% de los pacientes hospitalizados, pero solo el 8% de la población considerada en el estudio.

Las consecuencias económicas y sociales de la pandemia se multiplican en función de esta línea de partida altamente dispar. Eso también ocurre en Uruguay. Los segmentos más vulnerables de la población uruguaya, al igual que en muchos otros países, no solo cuentan con un acceso limitado a servicios de salud de calidad, sino que tienden a concentrarse en el sector informal de la economía, presentan tasas más altas de desempleo y son menos proclives a recibir apoyo de los programas de seguridad social, además de contar con pocos ahorros para resistir la crisis.

Uruguay está bien posicionado para mitigar y recuperarse de los efectos del COVID-19, debido a su sistema integral de salud, su sólido contrato social y la respuesta contundente y temprana del Gobierno. Al 13 de mayo, el país había reportado poco más de 700 casos y 19 muertes. No obstante, la pandemia ya está afectando la economía en forma significativa y plantea el riesgo de revertir algunos de los logros de las últimas dos dé-



casas en términos de reducción de la pobreza. En abril, el número de solicitudes de seguro de desempleo presentadas al Banco de Previsión Social alcanzó un nivel histórico. Actividades fuertemente impactadas por el COVID-19 emplean un alto porcentaje de afrodescendientes (por ejemplo, negocios minoristas, servicio doméstico, construcción y transporte emplean un 59% de hombres y 46% de mujeres afrodescendientes). Incluso antes de la pandemia un gran número de afrodescendientes estaba desempleado (11% hombres y 14% mujeres, comparados con el promedio nacional de 8%) y se concentraban más en el sector informal (33% para hombres afrodescendientes y 31% en el caso de las mujeres, contra un 23% para la población en general). Cabe suponer que la recesión que se avecina conlleve el riesgo de ampliar muchas de estas brechas.

El COVID-19 golpeó a Uruguay en un momento crucial y la forma como responda el país podría determinar el camino de desarrollo que siga en los próximos años. Uruguay ha experimentado un crecimiento constante desde la crisis de 2001, surgiendo como un líder regional en la lucha contra la inequidad históricamente arraigada y perniciosa de América Latina. Pero Uruguay ha estado antes en este punto, y ciclos positivos como éste fueron seguidos por períodos de decadencia continuos y prolongados. Podemos remontarnos a inicios del siglo XX, cuando gracias a la creación de programas sociales ambiciosos y pioneros para la región—respaldados por décadas de un destacado crecimiento económico—el país alcanzó unos de los estándares de vida más altos de las Américas. En la década de 1950, sin embargo, cuando comenzaron a flaquear los ingresos de las exportaciones ganaderas, Uruguay entró en un período de varias décadas de deterioro económico, social y político. El COVID-19 no tiene por qué convertirse en otro lamentable punto de inflexión, pero la dirección que tome esta crisis va a depender de la determinación del país por redoblar sus esfuerzos para alcanzar la inclusión social plena; aun cuando al mismo tiempo deba gestionar una considerable reducción del espacio fiscal necesario para expandir sus programas e inversiones sociales.

Desde su concepción, este informe fue pensado como una oportunidad para comprender mejor los éxitos del país en materia de inclusión, pero también para visibilizar los focos persistentes de exclusión, que han eludido una compleja red de programas sociales y uno de los más ambiciosos gastos sociales de la región. Algunas tendencias son desconcertantes, como el crecimiento sostenido del número de asentamientos informales o las brechas persistentes de pobreza entre grupos poblacionales, a pesar del progreso económico. La inclusión de áreas rezagadas y de minorías excluidas son importantes en sí mismas, para construir sociedades más justas y equitativas, pero también porque no hacerlo tiene consecuencias perjudiciales para toda la sociedad y pone en riesgo la fase de recuperación post pandémica. Las barreras que limitan la inclusión plena de las mujeres al mercado laboral, por ejemplo, cuestan al país cerca del 14% de su PIB en ingreso no generado. Los éxitos y desafíos de la sólida agenda de inclusión social de Uruguay, que aquí analizamos, pueden ofrecer lecciones y un mapa de ruta para construir una sociedad más inclusiva y resiliente.

El análisis presentado en este informe es en sí mismo multifacético, al igual que el equipo que lo elaboró. La autoría se vio beneficiada por el aporte de dos antropólogos (Germán Freire y Steven Schwartz), una abogada

(María Elena García Mora) y un economista (Gabriel Lara). Este enfoque multi-curricular refleja con justicia la complejidad de los desafíos que estamos analizando y, en algunos casos, la complejidad de las respuestas en materia de políticas.

A medida que el país despliega medidas para proteger los puestos de trabajo y el ingreso—y para volver al camino del crecimiento—, es crucial hacer lugar para los grupos históricamente excluidos, es decir, aquellos que podrían no ser beneficiados por las políticas universales convencionales, por bien intencionadas que sean. Mientras todos nos enfocamos en el panorama general y sus aterradoras perspectivas, el objetivo de este informe es llamar la atención sobre el eslabón más débil de las estrategias económicas y sanitarias del país.

La economía uruguaya, y la mayoría de sus ciudadanos, se recuperarán sin duda de esta crisis. A medida que el país resurge, los focos de exclusión que ya constituían un reto de política antes de la pandemia deben ponerse al frente de la estrategia post pandemia del Gobierno. Esperamos que este informe sirva como modesta contribución al debate necesario que tendrá lugar a medida que Uruguay consolide su bien ganada reputación como nación comprometida tanto con el crecimiento como con la justicia social.

**Jordan Schwartz**

Director del Banco Mundial para el Cono Sur

# Agradecimientos

Este estudio es el producto conjunto de la Práctica Global de Desarrollo Social, la Práctica Global de Pobreza y Equidad y la Oficina del Banco Mundial para el Cono Sur. Sintetiza los resultados de varias investigaciones realizadas entre el 2018 y 2019; María Elena García Mora y Gabriel Lara lideraron esta primera fase. El equipo de trabajo también incluyó a Germán Freire, Steven Schwartz Orellana, Santiago Scialabba, Laura Liliana Moreno Herrera, Montserrat Ávila, Lourdes Rodríguez Chamussy, Ernesto Camilo Vargas, Leonie Willenbrink, Diego Tuzman Fernández, Ingrid Beatriz Dallmann Gamarra, David Cuberes y Marc Teignier. La edición gráfica y la estrategia de comunicaciones fue coordinada por Valeria Bolla y Leandro Hernández.

El equipo trabajó bajo la supervisión de María González de Asís, Oscar Calvo-González, Ximena del Carpio, y contó con la guía de Carole Megevand, Maitreyi Das, María Beatriz Orlando y Alan Fuchs. Agradecemos su invaluable orientación y apoyo. Matilde Bordón, Charlotte Vuyiswa McClain-Nhlapo, Clifton Cortez y Elena Glinskaya ofrecieron sugerencias y comentarios como parte del proceso interno de revisión. También se recibieron comentarios y recomendaciones de Jesko Hentschel, Rafael Rofman y Emily Sinnot, quienes contribuyeron a mejorar este documento. Hacemos un especial reconocimiento a Jordan Schwartz, Celia Ortega y Paul Procee por su apoyo y orientación para la culminación y presentación del reporte.

El reporte se benefició de una variedad de actividades y un diálogo continuo entre el Banco Mundial y diversas entidades gubernamentales, academia y organizaciones no gubernamentales en Uruguay. El equipo desea agradecer en especial a Juan Pablo Labat y Lorena Custodio del Ministerio de Desarrollo Social y a Orlando Rivero y Carlos Aloisio de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. El reporte se nutrió de estudios de investigación elaborados por la Universidad de la República, liderados por Marcelo Rossal, así como por estudios elaborados por Mariana Goday y María Mónica del Campo, de UMUNTU, Uruguay. El equipo agradece también los intercambios y recomendaciones de Federico Graña del Ministerio de Desarrollo Social, Begoña Grau del Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS), Julio Calzada, Federico Lezama y Ramón Méndez de la Intendencia de Montevideo y Magdalena Furtado de ONU Mujeres. El reporte también se enriqueció de reuniones e intercambios con representantes del Sistema Nacional de Cuidados, del Fondo de Población de Naciones Unidas, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Finalmente, este informe no hubiera sido posible sin el sobresaliente apoyo de Ana Gabriela Strand, Carmen Andira Watson y Sylvia Albela Russo.





---

## RESUMEN EJECUTIVO

---

## Principales mensajes

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

Los afrodescendientes, las personas con discapacidad, los hogares con jefatura femenina y las personas que se identifican como LGBTI+ son más susceptibles de ser excluidas. En general, estos colectivos enfrentan oportunidades desfavorables, tienen menos capital humano y carecen de voz y agencia para imponer sus puntos de vista y aspiraciones en la agenda de desarrollo.

Esto se traduce en desventajas en educación, salud, vivienda, representación política y empleo, entre otros, y una mayor tendencia a vivir en zonas más pobres y asentamientos informales.

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

Uruguay cuenta con una sólida matriz de políticas sociales y uno de los más altos gastos sociales públicos de la región, pero la atomización de los programas sociales y la falta de coordinación entre ellos limita su efectividad. Las estrategias de cuotas y de desarrollo territorial adoptadas por Uruguay durante la última década requerirían enfoques más integrales para alcanzar a los hogares más vulnerables.

Cerrar las brechas existentes no sólo es posible, sino que no requiere necesariamente gastos adicionales. Con frecuencia, cambios relativamente simples en los programas preexistentes es todo lo que se requiere para hacerlos más inclusivos. Las políticas que colocan la inclusión social como eje central no hacen necesariamente más, sino que hacen las cosas de manera diferente.

Uruguay es reconocido mundialmente por sus avances en inclusión social, destacándose por tener una sólida clase media, la virtual ausencia de pobreza extrema y el acceso universal a los servicios básicos. Una combinación de crecimiento económico sostenido y la implementación de ambiciosas políticas redistributivas lo han convertido en el país más igualitario de América Latina—un logro admirable en una región que se caracteriza por su elevada y arraigada inequidad.

En el transcurso de las últimas dos décadas, la pobreza se redujo en tres cuartos, los resultados en la educación mejoraron notablemente y se aprobó nueva legislación que protege y visibiliza grupos históricamente discriminados. Uruguay es hoy un líder regional en la implementación de reformas que promueven los derechos de las personas trans, personas con discapacidad y afrodescendientes. Más aún, la meta de lograr una prosperidad compartida y erradicar la pobreza ha ganado amplio apoyo a ambos lados del espectro político. Todo esto ha hecho de Uruguay una inusual historia de éxito, que puede transmitir una poderosa lección al resto de América Latina y en otras regiones.

No obstante, los alentadores pasos dados hasta el momento han sido insuficientes para erradicar la pobreza, dejando atrás ciertas regiones y grupos sociales. Por ejemplo, a pesar del inquebrantable compromiso del Estado en favor de la igualdad de género, los hogares con jefatura femenina tienen dos veces más probabilidades de ser pobres, si los comparamos con los de jefatura masculina. Y si bien Uruguay ha implementado políticas de acción afirmativa para los afrodescendientes, cerca del 20% de ellos sigue viviendo por debajo de la línea de pobreza (2,5 veces por arriba de la tasa de pobreza nacional). Los grupos excluidos no sólo son estigmatizados debido a su identidad de género, raza, orientación sexual, discapacidad, edad o ubicación geográfica, sino que también enfrentan desventajas importantes en educación, salud y empleo. En la mayoría de los casos, viven en las regiones más pobres del país y los barrios más pre-

carios, donde las oportunidades y los servicios son más escasos y la exposición al crimen, la violencia y la contaminación ambiental es mayor.

Los focos de exclusión que aún persisten constituyen un escollo analítico y un desafío urgente en el ámbito de las políticas públicas uruguayas. El fuerte crecimiento económico y los cambios en materia de políticas de las últimas décadas no han sido suficiente para atender sus necesidades y aspiraciones. Este informe apunta a reflexionar sobre el porqué de estas brechas, cuáles son las dinámicas sociales que impulsan la exclusión de ciertos grupos y qué se puede hacer para cerrarlas. Basado en un enfoque interdisciplinario, recurrimos a una diversidad de fuentes—desde datos censales y encuestas de hogares a relatos orales y documentación secundaria—para aportar información a los debates hoy en curso en Uruguay, sobre cómo cerrar estas brechas y maximizar los beneficios de la inversión social en un contexto económico menos favorable.

La exclusión de estos grupos tiene costos económicos y humanos no sólo para los propios hogares vulnerables, sino para toda la sociedad. Por ejemplo, las pérdidas de producción per cápita debidas a las disparidades que afectan a las mujeres en el mercado laboral de Uruguay representan alrededor del 14% del PIB, lo que a la vez constituye una pérdida extraordinaria en muchas áreas de la economía. Entonces, la exclusión no sólo es injusta, sino que también es muy costosa y puede perjudicar el desarrollo del país de formas complejas e indirectas. La buena noticia es que el cambio no sólo es posible, sino que no implica necesariamente más recursos financieros o programas adicionales. Las políticas enfocadas en romper las barreras de la exclusión no necesariamente hacen más, sino que hacen las cosas de otra manera.

## ¿Quiénes son excluidos?

Nuestro informe se centra en los afrodescendientes, las personas con discapacidad, las mujeres (en parti-

cular; las jefas de hogar) y las personas trans. Estamos conscientes de las complejidades de delimitar a estos grupos con rigidez y la imposibilidad de cubrir toda la gama de grupos excluidos. El énfasis en estos cuatro grupos deriva de las condiciones que muestran en varios indicadores de desarrollo, muy por debajo de la media del país, así como al hecho de que el Estado uruguayo ha priorizado estos colectivos en su agenda de políticas públicas a lo largo de las últimas dos décadas. Aun así, a pesar de importantes avances, estas políticas han sido insuficientes para asegurar su inclusión plena. Estos grupos siguen siendo no sólo más vulnerables a la pobreza, sino más vulnerables en general.

## ¿Por qué inclusión social?

Abordamos estos grupos desde la mirada de la inclusión social, basados en un marco analítico propuesto por el Banco Mundial en 2013. Este marco reconoce que la exclusión social es un proceso sistemático, que impide a ciertos grupos participar plenamente en la vida económica, social o política del país. Si bien la exclusión suele ser vista como otra cara de la pobreza—y, de hecho, casi siempre conduce a desventajas económicas—la exclusión puede afectar a personas de todos los estratos socioeconómicos. Los grupos excluidos invariablemente se enfrentan con oportunidades desiguales, tienen menor acumulación de capital humano y carecen de voz y agencia para imponer sus puntos de vista y aspiraciones en las agendas de desarrollo. La inclusión social es, por lo tanto, el proceso de mejorar las oportunidades, capacidades y dignidad de los grupos excluidos, para que participen en la sociedad de manera plena.

## ¿Cómo funciona la exclusión social?

La exclusión social puede ser ejercida prácticamente por cualquiera, a través de ideas y actitudes arraigadas en prejuicios, creencias y normas sociales. Es decir, la exclusión social suele ser indirecta, sin necesidad de estar inscrita en una ley o estar asociada a la violencia

o la discriminación directa. Es por esto que la exclusión social es difícil de combatir; pues es percibida como “el estado normal de las cosas” y, por lo tanto, como algo de lo que nadie tiene la culpa.

Las causas subyacentes a la exclusión social suelen tener orígenes históricos y están asociadas a normas sociales y saberes comunes. Analizar estos aspectos ayuda a comprender por qué a algunos grupos específicos les va peor que a otros. Los sesgos negativos pueden penetrar espacios institucionales y afectar la prestación de servicios. Más aún, pueden incidir en la manera como los grupos excluidos reconocen oportunidades y actúan o no sobre ellas, configurando su propia exclusión en materia política, económica o social. Con el tiempo, la exclusión es incluso capaz de disminuir la capacidad de aspirar a un futuro mejor.

Nuestro informe explora tres dominios interrelacionados de los cuales generalmente se excluyen a los grupos vulnerables: los mercados, los servicios y los espacios.

## Exclusión de los mercados

Uruguay ha logrado una reducción notable de la pobreza. Entre 2006 y 2017, el porcentaje de la población que vivía en condiciones de pobreza se redujo de forma constante en más de 24 puntos (de 32,5% a 7,95%). También decrecieron la informalidad y el subempleo. No obstante, persisten formas de discriminación que perjudican los salarios, el crecimiento profesional, la productividad y la innovación, así como las aspiraciones y autoestima de los grupos excluidos. Las mujeres, los afrodescendientes y los trabajadores de departamentos menos desarrollados ganan menos en promedio y, en muchos sentidos, tienen peores condiciones de trabajo.

Por ejemplo, mientras que la tasa de desempleo en Uruguay es de alrededor del 8%, los afrodescendientes tienen una tasa de desempleo del 11%. Las mujeres afrodescendientes, por su parte, tienen una tasa de desempleo del 14%. A su vez, las personas



con discapacidad no solo tienen tasas de desempleo más altas, sino que la presencia de una persona con discapacidad en el hogar conlleva a una menor participación en el mercado laboral de todos los miembros del hogar. Cuando son empleados, los grupos excluidos tienden a ganar menos por el mismo tipo de trabajo, aun teniendo las mismas calificaciones. Por ejemplo, comparando trabajadores con el mismo nivel de educación, edad, género, estado civil, experiencia, sector laboral y características del hogar, pero de diferente origen étnico-racial, los afrouruguayos tienden a ganar 11% menos que los no afrouruguayos por el mismo tipo de trabajo.

La exclusión de los mercados laborales surge en parte de creencias y actitudes socialmente arraigadas hacia estos grupos. Las mujeres uruguayas, por ejemplo, si se las compara con los hombres, dedican casi el doble de su tiempo a trabajo no remunerado, realizando tareas domésticas. El cuidado de otros es una tarea extremadamente feminizada, porque se sigue imaginando a la mujer como la que debería cuidar a la familia, mientras que el hombre es percibido como el proveedor del sustento económico del hogar.

## Exclusión de los servicios

Uruguay también ha realizado extraordinarios avances en relación con el acceso a los servicios básicos. El acceso a agua corriente, electricidad y saneamiento se amplió durante las últimas décadas para abarcar casi al 100% de la población. Y, sin embargo, en otras áreas como la educación y cuidado de la salud persisten brechas, tanto en el acceso como en la calidad de los servicios que reciben los grupos excluidos. Los afrodescendientes, por ejemplo, presentan tasas más altas de trastornos de salud mental y estrés laboral, pero se abstienen de consultar a un médico y carecen—con mayor frecuencia—de acceso a cuidados de salud de calidad.

Uruguay ha dado pasos importantes para universalizar el acceso a la educación. El presentismo escolar entre niños de 1 a 6 años está por encima del 99%,

sin mostrar diferencias sustanciales entre subgrupos de población, género o raza. No obstante, en lo que respecta a educación secundaria y terciaria el panorama es más complejo. Los afrodescendientes tienen un 20,7% menos de probabilidad de completar estudios de educación secundaria, comparados con personas con condiciones socioeconómicas y de residencia similares, mientras que las personas con discapacidad tienen niveles inferiores de educación en todo el espectro educativo. La educación de nivel inicial aún no es accesible a todos y el 17% de los niños entre 2 y 6 años que viven en áreas urbanas no ha recibido educación inicial.

Los entornos escolares inseguros, inaccesibles y hostiles suelen perpetuar estas brechas en educación. En 2013, la Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes (ENAJ) de Uruguay arrojó que el 63,8% de los jóvenes y adolescentes (12 a 29 años) reportaron sufrir o presenciar discriminación en las escuelas. La discriminación puede permear tanto la dinámica del aula (por ejemplo, hacer gestos despectivos o restar importancia a las quejas) como de los textos (que carecen de modelos positivos a imitar, por ejemplo, entre la población afrodescendiente). Todo esto puede generar resultados educativos negativos y deserciones tempranas, pero también puede tener serias repercusiones en la salud mental y física de los estudiantes. En el largo plazo, la percepción de discriminación debilita la capacidad de un estudiante para adquirir destrezas no cognitivas indispensables para la formación de capital humano, tales como la tolerancia, la empatía y la capacidad de resolución de conflictos.

## Exclusión de los espacios

Uruguay es uno de los países más urbanizados en América Latina, con el 93,4% de su población viviendo en alguna zona urbana (según el último censo de 2011). Una consecuencia positiva de esta tendencia es que facilita el acceso a servicios básicos—agua corriente, electricidad y saneamiento. Pero esta alta tasa de urbanización puede esconder variaciones inter y subregionales. El entorno del hogar tiene un gran im-

pacto sobre la configuración de las condiciones de vida y las posibilidades futuras de las personas.

La exclusión espacial comienza con la vivienda. Las viviendas de familias afrodescendientes, por ejemplo, están más densamente ocupadas que las de otros uruguayos y están expuestas a situaciones de riesgo con mucha más frecuencia que las de otras familias. Los hogares monoparentales con jefatura femenina también experimentan condiciones de vivienda por debajo de los estándares. La exclusión espacial puede incluso marcar a regiones enteras, al existir sobrerrepresentación de algunos grupos en barrios carenciados o en asentamientos informales que están más expuestos al hacinamiento, las inundaciones, el crimen y la violencia. Cerca del 5% de la población urbana en Uruguay vive en ese tipo de áreas, número que ha venido creciendo durante la última década. Los afrodescendientes tienen el doble de probabilidad de habitar en este tipo de asentamientos informales.

Estos asentamientos suelen estar mal integrados a la ciudad y carecen de servicios adecuados, de espacios públicos y de derechos de propiedad sobre su vivienda. Este tipo de áreas también limitan la capacidad de las personas para construir redes sociales que les permitan promover su movilidad social, a la vez que les hace más susceptible a la violencia y el crimen. La inseguridad crea barreras al uso de espacios públicos, erosiona los valores de mercado de la vivienda y fomenta desconfianza entre los vecinos y hacia las instituciones.

La exclusión espacial también se expresa en la movilidad de las personas y su acceso a la ciudad. Los grupos excluidos generalmente realizan recorridos más costosos y largos para moverse desde sus hogares a las fuentes de trabajo y oportunidades económicas, que implican mayor inversión de dinero, tiempo y energía. Las personas con discapacidad y los adultos mayores también son más proclives a limitar su movilidad alrededor de la ciudad debido al número insuficiente de autobuses y otros servicios accesibles.

Por último, los grupos excluidos pueden encontrar obstáculos al participar en espacios sociales, culturales y políticos. En Uruguay, 7 de cada 10 mujeres experimentan violencia doméstica en algún momento de su vida, situación que afecta más severamente a las mujeres jóvenes, afrodescendientes y residentes de las zonas del sudeste del país. Del mismo modo, la violencia sexual y de género entre las mujeres trans está muy difundida. Alrededor del 45% de las personas trans declararon haber sufrido violencia debido a su identidad de género, cifra que escala al 77% si sólo consideramos a las personas trans que habían realizado o realizan actualmente trabajo sexual. La violencia puede llevar al ostracismo social, cultural y político y, en el largo plazo, puede aislar a los grupos excluidos, al punto de volverse “invisibles” para el resto de la población.

## La inclusión de grupos vulnerables es posible

Uruguay es líder en el diseño e implementación de legislación y políticas para lograr la equidad. Un gasto social altamente progresista ha sostenido su destacado desempeño durante las últimas décadas. Dado este panorama tan positivo, ¿por qué algunos grupos siguen rezagados? ¿Es posible un cambio?

Este informe ofrece una evaluación de numerosos programas y políticas sociales, sugiriendo posibles caminos para el cierre de las brechas que persisten en mercados, servicios y los espacios públicos y de toma de decisiones. Para comenzar, el estudio encuentra que la atomización de programas sociales y la falta de coordinación entre ellos podría estar perjudicando su llegada a los hogares más vulnerables. Programas bien diseñados e implementados en forma adecuada pueden cambiar la cara de la exclusión social, pero un número desproporcionado de iniciativas, sin responsabilidades ni división de tareas claras, pueden ocasionar el efecto contrario, conduciendo al desaprovechamiento de recursos y resultados indeseados.

Si bien los programas universales, e incluso los focalizados, han tenido éxito en la lucha contra la pobreza, resulta esencial examinar su eficacia en términos de inclusión social. Determinar si un programa es socialmente inclusivo puede sentar las bases para una nueva generación o actualización de programas. Dos áreas donde Uruguay ha logrado un éxito significativo, pero donde aún le esperan retos importantes, son las políticas de acción afirmativa y las de integración espacial de asentamientos informales.

Uruguay se ha basado en acciones afirmativas para ampliar el acceso a la educación y al trabajo decente. Las cuotas son útiles para enfrentar sesgos y actitudes discriminatorias y/o barreras estructurales que limitan el acceso al sistema educativo o al mercado laboral a una minoría excluida. Pero para que las cuotas funcionen debe existir una masa crítica de beneficiarios elegibles. Es decir, jóvenes con educación secundaria o profesionales con las competencias necesarias. Los segmentos más vulnerables de estas poblaciones tienen pocas probabilidades de beneficiarse de las cuotas, pues tienen altas tasas de deserción escolar, bajo capital humano y, en general, pocos medios para aprovechar las oportunidades que se les abren en el Estado. Las cuotas, por esto, son insuficientes para ayudar a los hogares más vulnerables si se conciben de forma aislada, sin atender los múltiples estratos de exclusión que afectan a las minorías excluidas, como por ejemplo los déficits de acceso a centros de cuidado de la primera infancia, educación primaria, pobreza extrema, prejuicios sociales, barreras impuestas por la segregación espacial y otras dinámicas al interior del hogar o de la sociedad. Muchas de estas dinámicas son de hecho reproducidas dentro de la propia colectividad a la que pertenecen, como es el caso del endorracismo al interior de la colectividad afro.

Uruguay ha planteado políticas de inclusión espacial que han mejorado el acceso al agua e infraestructura de saneamiento, derechos de tenencia de la tierra y vivienda adecuada para los más pobres. En algunos casos, sin embargo, estos marcos no contemplan estrategias para la eliminación de disparidades asocia-

das con las identidades étnico-raciales o de género, condición de discapacidad o edad (y su mutua intersección). Nuestro informe encuentra que la participación comunitaria constituye un aspecto clave para garantizar el éxito a la hora de priorizar los desafíos que enfrentan estas comunidades, identificando intervenciones y asegurando la sostenibilidad de los programas de inclusión social.

## Mirando al futuro

Las minorías excluidas constituyen focos persistentes de pobreza extrema que requieren enfoques bien dirigidos y esfuerzos integrados para ayudarles a romper los ciclos de pobreza crónica. Para lograrlo, Uruguay tendrá que cambiar el enfoque pasando de uno centrado en combatir la pobreza a uno dirigido a eliminar las barreras de exclusión. Esto no implica necesariamente nuevos recursos financieros o más programas, sino cambios de visiones y reorganización de algunos programas ya existentes. Frecuentemente, un pequeño ajuste de enfoque es todo lo que se necesita para que los programas preexistentes se vuelvan socialmente más inclusivos. Cualquiera sea el camino elegido por Uruguay, la experiencia demuestra que, sin la activa participación de los grupos excluidos, los nuevos programas y políticas tienden a reproducir viejos y nuevos prejuicios que obstaculizan su éxito. En este sentido, es hora de que los grupos excluidos se sienten al volante de su propio desarrollo.





# 1

## INTRODUCCIÓN

# 1 Introducción

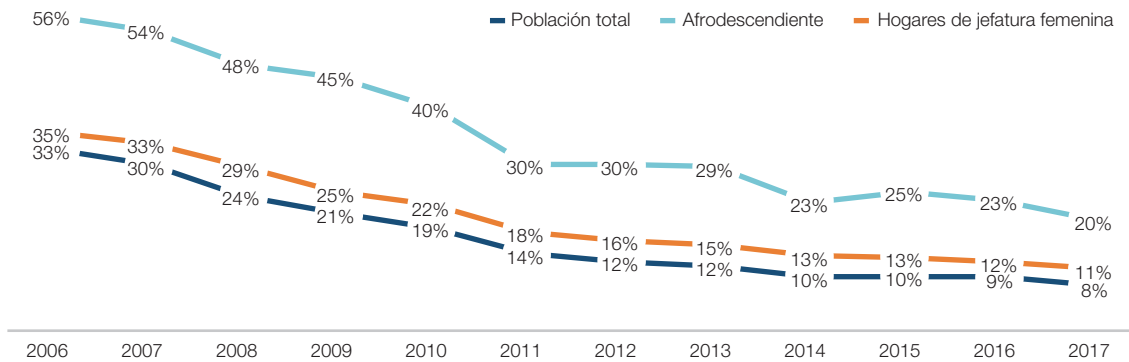
Uruguay se destaca en América Latina por sus políticas sociales altamente progresistas y sus bajos niveles de desigualdad. Cuenta con la clase media más numerosa en proporción a su población, superando el 60%, y entre 2007 y 2018 su tasa de pobreza cayó en tres cuartos, descendiendo de cerca del 30% a menos del 8%. Al mismo tiempo, la pobreza extrema fue prácticamente erradicada. Los salarios mínimos se duplicaron en términos reales entre el 2006 y el 2017, mientras que el índice de salarios reales aumentó cerca del 50%. El desempleo, la informalidad y el subempleo también experimentaron bajas durante este período. Estos avances positivos beneficiaron a los más pobres y vulnerables en particular, haciendo de Uruguay el país más igualitario de la región.

Esta excepcional situación social, en el contexto de la región más desigual del mundo, fue producto de una combinación de crecimiento económico sostenido, promediando 4% en el transcurso de los últimos quince años, y la implementación de importantes políticas redistributivas. Las políticas pro-pobres llevaron a una importante reducción en la disparidad de ingresos, donde los programas de asistencia social, tales como las asignaciones familiares y programas de alimentación, desempeñaron un papel importante en el abordaje de la pobreza crónica. Otras políticas sociales de importancia se focalizaron en la am-

pliación de la cobertura de servicios básicos como educación, agua corriente, electricidad, saneamiento y seguridad social, ámbitos en los que Uruguay hoy se cuenta entre los líderes regionales. Entre el 2006 y 2018, el coeficiente Gini de Uruguay—que mide la distribución de la riqueza de los residentes de un país en una escala de 0 (cuando todos tienen el mismo ingreso) y 1 (cuando una persona concentra todo el ingreso)—se redujo de 0,45 a 0,38, el registro más bajo de América del Sur.

A pesar de este destacado desempeño, Uruguay sigue presentando focos de exclusión. Si bien sus niveles de inequidad resultan bajos para la región, son todavía altos en comparación con los países de la OCDE y economías comparables. Mirando con más detenimiento, los grupos históricamente excluidos están sobrerrepresentados entre los pobres, que se beneficiaron menos que otros de la prosperidad de la pasada década. Algunos grupos tienden a ser sistemáticamente excluidos por su identidad de género, raza, orientación sexual, discapacidad, edad y ubicación geográfica. Por ejemplo, los hogares de jefatura femenina tienen dos veces más probabilidad de ser pobres (11%) que aquellos de jefatura masculina (5,8%) y los afrodescendientes tienen 2,5 veces la tasa de pobreza nacional, con alrededor de 20%. Aproximadamente una de cada tres personas con discapacidad severa cuenta con por lo menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) en

Figura 1: Tasas de pobreza por grupo poblacional



Fuente: ECH, estimaciones propias.

Montevideo. Los grupos excluidos también enfrentan desventajas en otras dimensiones clave como educación, salud, violencia y empleo. Los hombres trans cuentan con una tasa de desempleo del 43%, comparado con un 6,5% para la población en general, y cerca de un tercio de las mujeres trans se desempeña como trabajadora sexual.

La exclusión también tiene una dimensión geográfica. Los grupos excluidos tienden a concentrarse más en las regiones pobres y en asentamientos informales, donde tienen peores oportunidades económicas, peor acceso a los servicios y están más expuestos al crimen, la violencia y la contaminación ambiental, entre otros. Por ejemplo, los departamentos del norte de Uruguay tienen tasas significativamente más altas de pobreza y una concentración proporcionalmente más alta de hogares vulnerables. Rivera y Artigas, en la frontera con Brasil, presentan las tasas de pobreza más altas del país (cerca de 12 y 11%, respectivamente), los porcentajes más altos de Necesidades Básicas Insatisfechas (54 y 45%, respectivamente), y la mayor concentración de afrodescendientes (alrededor de 17% en ambos).

Sin duda alguna, la última década y media benefició a los grupos excluidos. Cerca del 64% de los hogares

afrodescendientes y 68% de los hogares con jefatura femenina salieron de la pobreza entre 2006 y 2017. No obstante, durante el mismo período la pobreza bajó alrededor del 75% para la población en general. De ahí que, si bien los hogares de afrodescendientes y de jefatura femenina vieron una mejora notoria en términos absolutos, las brechas que los separaron del hogar uruguayo promedio no mejoraron en términos relativos. Al contrario, se volvieron proporcionalmente más anchas. Por esto, a pesar de experimentar logros importantes, los afrodescendientes tuvieron 1,6 veces más probabilidades de ser pobres que otros uruguayos en 2006, pero 2,5 veces más de probabilidad once años después; los hogares de jefatura femenina pasaron de una paridad relativa a ser 1,3 veces más propensos a ser pobres al finalizar el mismo período.

Las brechas que persisten son importantes por varias razones. Primero, ilustran que el crecimiento económico general y las políticas universales no son suficientes para mejorar las vidas de los que padecen pobreza crónica y los más vulnerables. También son importantes porque la experiencia muestra que cuando las economías se desaceleran o caen en recesión, los grupos vulnerables son los primeros en volver a la pobreza y les lleva más tiempo recupe-

rarse de las crisis.<sup>1</sup> Por ejemplo, si bien la economía nunca cayó en recesión en Uruguay, como sí ocurrió en otros países, la desaceleración que siguió al 2012 produjo un estancamiento en la reducción de la pobreza entre los hogares afrodescendientes entre 2011 y 2013, seguido por una disminución en 2014 y un aumento entre 2014 y 2015. Sin embargo, la pobreza siguió decreciendo para el resto de la población a lo largo de todo ese período a un ritmo constante (ver Figura 1). Esto se debe a que los hogares afrodescendientes tienden a concentrarse en el espectro más bajo de la distribución de ingresos y por ende más lejos de la línea de pobreza. Requieren por ello aumentos más elevados en sus ingresos para salir de la pobreza, a la vez que suelen recibir retornos más bajos por sus activos y cuentan con menores oportunidades económicas.<sup>2</sup>

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

La exclusión expulsa a las personas fuera de los mercados, los servicios y los espacios públicos y de toma de decisiones, confinando a las comunidades exclui-

das en trampas infranqueables de pobreza crónica. Estos entramados de pobreza también tienen un costo para la economía en general, con un impacto palpable, por ejemplo, en términos de pérdida de oportunidades. La exclusión del mercado laboral y de la economía se traduce en productividad e ingresos potenciales desaprovechados que podrían ser muy significativos. Las pérdidas en producción per cápita de todas las disparidades que afectan a las mujeres en el mercado laboral uruguayo se estiman en 14% del Producto Interno Bruto, por ejemplo. Es decir, si se mejoraran las condiciones de inserción de las mujeres en el mercado laboral, a la par de los hombres, se lograría dar un salto gigantesco en el crecimiento económico del país.<sup>3</sup>

Los grupos excluidos también tienden a estar segregados geográficamente. Frecuentemente, se concentran de forma desproporcionada en áreas con servicios de baja calidad, menores oportunidades y mayor exposición a riesgos ambientales, el crimen y la violencia. Por esto, la inclusión de grupos excluidos tiene externalidades positivas sobre otros indicadores de bienestar, como una mayor seguridad ciudadana y ciudades mejor integradas y más resilientes.

El objetivo de este estudio es contribuir a una mejor comprensión de las causas que perpetúan la exclusión de las minorías vulnerables en Uruguay, con la intención de informar las reformas de política pública que se necesitan para cerrar de una vez por todas las brechas existentes y eliminar los focos de pobreza crónica y segregación territorial. A su vez, el estudio representa una oportunidad de reevaluar la experiencia uruguayana en sus aspectos exitosos, con la esperanza de que estos sirvan de lección en otros países, en un momento en que la región lucha por superar la inesta-

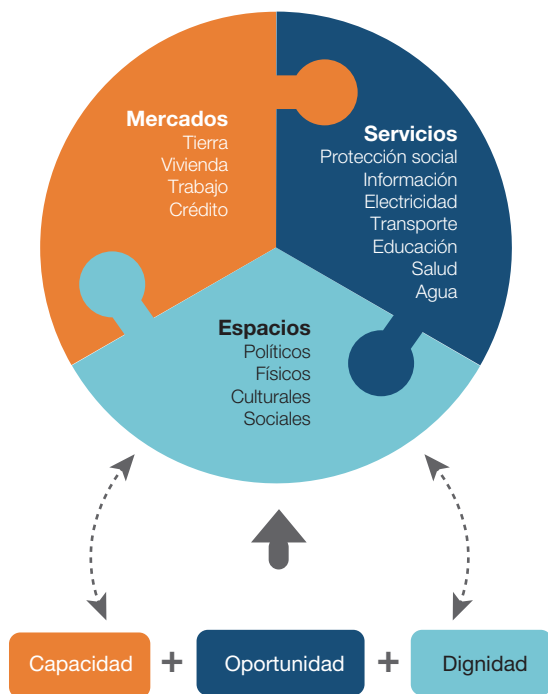
1 Ver Banco Mundial, *Latinoamérica indígena en el siglo XXI: primera década* (Washington, DC: Banco Mundial, 2015); German Freire, Carolina Díaz-Bonilla, Steven Schwartz Orellana, Jorge Soler López, y Flavia Carbonari, *Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión* (Washington, DC: Banco Mundial, 2018); Renos Vakis, Jamele Rigolini y Leonardo Lucchetti, *Left Behind: Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean* (Washington, DC: Banco Mundial, 2016).

2 Germán Freire et al., *Afrodescendientes en Latinoamérica*.

3 Para cuantificar los costos económicos incurridos por la exclusión de las mujeres del mercado laboral en Uruguay, este informe sigue una metodología desarrollada por Cuberes y Teignier (2014). Ver David Cuberes y Marc Teignier, "Gender Inequality and Economic Growth: A Critical Review," in *Journal of International Development* 26, núm. 2 (2014).



Figura 2: Marco para el estudio de la inclusión social



Fuente: Banco Mundial, *Inclusion Matters*.

bilidad social y económica que generan tasas pesadamente elevadas y arraigadas de inequidad.

Abordamos el estudio de los grupos vulnerables desde la óptica de inclusión social, fundamentada en un marco analítico propuesto por el Banco Mundial en el año 2013.<sup>4</sup> Este marco señala que los grupos vulnerables se ven afectados simultáneamente por factores de diversa índole, que interactúan de maneras complejas para producir diferentes experiencias y resultados sociales. Los grupos excluidos enfrentan oportunidades desiguales, que se expresan en menores probabilidades de gozar de los bienes y servicios públicos considerados esenciales para el desarrollo personal. También tienen menor acumulación de capital humano y competencias, lo cual limita su capacidad de identificar y aprovechar las oportunidades que se les presentan. Asimismo, carecen de voz y agencia para hacer que

sus puntos de vista y aspiraciones de desarrollo se incorporen a la toma de decisiones—aspecto al que el marco de inclusión social se refiere como falta de dignidad. Estas desventajas le imponen a los grupos excluidos un punto de partida desigual al nacer; que determina la mayor parte de sus trayectorias de vida y que tiene consecuencias en términos de su bienestar individual y grupal.

La inclusión social, por lo tanto, se refiere al proceso de mejorar las oportunidades, las capacidades y la dignidad de las personas para que participen en la sociedad de manera justa y en sus propios términos. Organizamos nuestro análisis alrededor de tres áreas interrelacionadas que inciden fuertemente en la exclusión de las personas y grupos vulnerables: (a) su exclusión del mercado y, en particular, del mercado laboral, incluyendo características de empleo, diferenciales salariales y calidad de empleo, entre otros; (b) su exclusión de servicios, focalizando en el sistema educativo (es decir, asistencia a la escuela, tasas de culminación, y calidad de la educación en diferentes niveles); y (c) su exclusión espacial, explorado a través de su segregación habitacional y territorial, así como su visibilidad y participación en ámbitos sociales, culturales y políticos—el espacio público (ver Figura 2).

Si bien el estudio reconoce la complejidad de establecer límites entre grupos excluidos o cubrir la gama completa de exclusión, focalizamos nuestro análisis en las mujeres, los afrodescendientes, las personas con discapacidad y las personas trans. Esto por dos razones fundamentales: por un lado, estos grupos exhiben condiciones por debajo del estándar en la mayoría de los indicadores de desarrollo, contribuyendo de forma desproporcionada a la pobreza crónica del país; por el otro lado, estos han sido grupos sobre los cuales el Estado uruguayo ha focalizado muchos de sus programas de inclusión y, a pesar de logros importantes, las políticas implementadas hasta ahora no han sido suficientes para cerrar muchas brechas. Por ello, aquí proponemos un análisis enfocado en las desventajas acumulativas que sufren estos grupos en

4 Banco Mundial, *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity* (Washington, DC: Banco Mundial, 2013).

los ámbitos del trabajo, educación, territorialidad y de política pública. El propósito de este análisis, a partir de perspectivas múltiples, no es tanto ofrecer una descripción detallada acerca de cómo les va en un determinado sector a cada grupo, sino más bien destacar algunos de los procesos transversales que podrían estar contribuyendo a su exclusión persistente.

El estudio se basa en el análisis de datos provenientes de diversas fuentes, incluyendo el Censo 2011, la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2007-2017, la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS) de 2015 y 2013, el Estudio Longitudinal de Bienestar en Uruguay (ELBU) de 2010/11 y el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) del 2009. También utilizamos extractos de relatos orales compilados a través de trabajo etnográfico encargado a la Universidad de la República (UDELAR), conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social. Este estudio cualitativo se realizó en Rivera y Montevideo, con entrevistas adicionales a mujeres trans en otras partes del país. El estudio también se apoya en la cooperación y los datos brindados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia.

La sección final de este informe reflexiona acerca del sólido marco institucional y legal que ha generado el país para luchar contra la pobreza y atender el tema de la inclusión social. Esta sección examina por qué el gasto público social podría estar fallando en su intento por sacar algunos hogares vulnerables de la pobreza, con la idea de entender cuáles son las reformas en materia de políticas que se necesitan para cerrar las brechas que persisten. Esta sección no pretende ofrecer recomendaciones específicas sobre el camino a seguir, sino contribuir al debate que está teniendo lugar en Uruguay, a medida que la nación consolida su camino de crecimiento con justicia social.



# 2

---

CRECIMIENTO, REDUCCIÓN  
DE LA POBREZA  
Y EXCLUSIÓN

---

## 2 Crecimiento, reducción de la pobreza y exclusión

Uruguay ha realizado una extraordinaria transición en el transcurso de las últimas dos décadas. A pesar de haber enfrentado una de las peores crisis económicas en su historia al comienzo del siglo, el país pudo recuperarse lenta pero exitosamente, impulsado por un auge en productividad, inversiones y participación de la fuerza laboral.<sup>5</sup> Uruguay logró una impactante reducción de la pobreza desde fines de la crisis económica (1999-2002). Entre 2006 y 2017, el porcentaje de la población que vivía en pobreza disminuyó de forma ininterrumpida en más de 24 puntos porcentuales<sup>6</sup> (de un 32,5 a un 7,95%), mientras que la pobreza extrema fue prácticamente erradicada.<sup>7</sup> Hoy Uruguay cuenta con las tasas de pobreza más bajas en América Latina y el Caribe. La reducción de la pobreza estuvo acompañada de una notoria disminución de la desigualdad—entre 2006

y 2018 el Índice Gini de Uruguay cayó gradualmente de cerca de 0,45 a 0,38.<sup>8</sup>

Estos logros notables fueron impulsados por la promulgación de importantes políticas redistributivas y mejoras en el mercado laboral. Entre 2006 y 2016, la tasa de desempleo en el país siguió una tendencia decreciente (de 8,1 a 6,5% para los hombres y de 14 a 9,4% para las mujeres) y el tiempo promedio atribuido a encontrar un trabajo fue de 11,9 a 7,8 semanas.<sup>9</sup> Entre tanto, la informalidad y el subempleo han mermado, mientras el índice general de salario real y el salario real mínimo nacional han aumentado a partir del 2003.<sup>10</sup>

Actualmente, Uruguay tiene una sólida clase media, mientras que la cobertura de servicios básicos (incluyendo agua corriente, electricidad y saneamiento) se

5 Es importante notar que el crecimiento se ha desacelerado en años recientes, promediando un crecimiento anual del PIB de 1,57%, comparado con 5,15% de 2006-2014. Esta desaceleración, junto con los posibles problemas que emergerán a raíz de la emergencia de COVID-19, sugieren un freno al progreso que Uruguay ha obtenido hasta ahora, y hacen más urgente una renovada visión para apoyar a los grupos vulnerables. Ver Fondo Monetario Internacional, "Uruguay: 2017 Artículo IV Consulta—Comunicado de Prensa, Informe del Personal; y Declaración del Director Ejecutivo para la República de Uruguay," FMI Informe País núm. 18/23, 2018.

6 Anualmente el Instituto Nacional de Estadística (INE) produce estimados oficiales sobre pobreza, usando el ingreso como medida de bienestar. Las líneas de pobreza utilizadas corresponden al valor monetario actualizado de las canastas de alimentos básicos y no alimentarios, tomando en cuenta las economías de escala para los gastos no alimentarios introducidos por área geográfica. La estimación oficial nacional de la tasa de pobreza en Uruguay se basa en datos de ingresos a partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH). Periódicamente se actualizan la línea de alimentos y no alimentos a partir de tres áreas geográficas: Montevideo, interior urbano e interior rural. Las líneas de pobreza promedio correspondientes (en términos per cápita) son 12.357 pesos uruguayos, 8.098 pesos uruguayos y 5.427 pesos uruguayos, respectivamente. Como referencia, estas líneas, expresadas en términos per cápita por día, son equivalentes a US\$16 2011 paridad de poder adquisitivo (PPA), US\$10,5 2011 PPA, and US\$7 2011 PPA.

7 Del mismo modo, utilizando los estándares internacionales a US\$5,5 por día (2011 PPA), el porcentaje de la población que vive en pobreza ha decrecido ininterrumpidamente, pasando del 17,1% en 2006 a 2,9% en 2017. Ver: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?end=2017&locations=UY&start=2006&view=chart>

8 Banco Mundial, *Poverty and Equity Brief: Uruguay* (Washington, DC: Banco Mundial, 2019); LAC Equity Lab.

9 Ministerio de Desarrollo Social y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Reporte Uruguay 2017* (Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2018).

10 Ministerio de Desarrollo Social y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Reporte Uruguay 2017*.

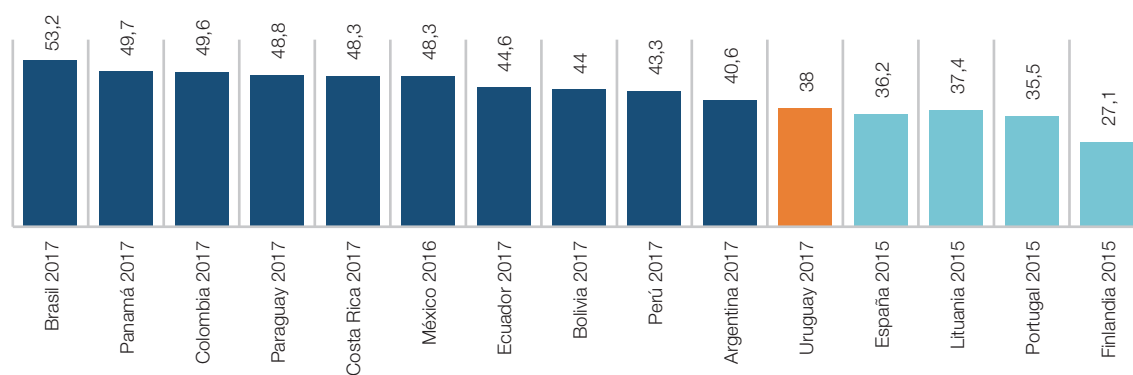
encuentra entre las más altas de la región. Uruguay también ha elaborado un sólido marco legal e institucional para alcanzar la equidad. Ha promulgado cuotas en educación y empleo para una serie de grupos vulnerables, incluyendo a los afrodescendientes, personas con discapacidad y personas trans. Sistemáticamente, Uruguay ha sido uno de los países del mundo con mayor aceptación y tolerancia hacia las minorías sexuales y de género—las relaciones consensuadas del mismo sexo se legalizaron en 1934 y fue de los primeros países latinoamericanos en reconocer el matrimonio entre personas del mismo sexo (2009) y fertilización in vitro para parejas lesbianas (2013), entre otros.<sup>11</sup>

Los logros de Uruguay en su lucha contra la pobreza constituyen un ejemplo que ofrece importantes lecciones para otros países de la región. Pero esta historia sería incompleta si no se tomaran en cuenta los importantes retos a futuro. Primero, si bien el índice Gini de Uruguay es bajo para la región, está muy por arriba del de los países OCDE e incluso del de economías emergentes comparables de otras regiones. Además, Uruguay ha estado entre los primeros paí-

ses en América Latina en el “Índice de Progreso Social” (SPI en inglés), pero lentamente ha ido perdiendo terreno a partir del 2016. Hoy, se ubica debajo de Chile, un país con notables retos en tema de equidad. El SPI es significativo porque mide el avance en la capacidad que tiene una sociedad para satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos y comprende indicadores como el respeto a los derechos personales y la tolerancia a grupos minoritarios. De particular importancia, el SPI no toma en cuenta el Producto Interno Bruto (PIB) y otros indicadores económicos. Comparado con otros 15 países con PIB per cápita similar, el desempeño de Uruguay es, de hecho, promedio y está rezagado en aspectos como paridad de género en la matrícula de educación secundaria, matrimonio temprano, delitos y violencia, y acceso a educación superior; en particular en lo que respecta al promedio de años de permanencia de la mujer en la educación.<sup>12</sup>

De hecho, los esfuerzos de Uruguay por erradicar la pobreza no han sido suficientes para incluir plenamente a algunos grupos que siguen rezagados. Los grupos excluidos siguen enfrentando desventajas no

Figura 3: Índice Gini en Uruguay y países seleccionados



Fuente: WDI (Indicadores de Desarrollo Mundial) – El cálculo de pobreza para países de América Latina y el Caribe utiliza la base de datos SEDLAC sobre ingresos y bienestar armonizados a partir de encuestas de hogares de los países.

11 José Pedro Barrán, *Homosexualidad en la historia de Uruguay*; Equaldex, Derechos LGBT en Uruguay, 2019, <https://www.equaldex.com/region/uruguay>

12 El SPI "mide 51 indicadores sociales y ambientales para revelar en forma clara cómo es realmente la vida para la gente común y corriente. El índice no mide la felicidad de la gente o su satisfacción en la vida sino que se centra más bien en los resultados reales de la vida en áreas que van desde refugio y nutrición a derechos y educación. Este enfoque exclusivo en resultados medibles convierte al índice en una herramienta útil a las políticas pues rastrea los cambios en la sociedad a través del tiempo." Ver [www.socialprogress.org](http://www.socialprogress.org)

solamente en términos monetarios, sino también en términos de bienestar. El crecimiento económico y las reformas de políticas de la última década y media no han logrado cerrar importantes brechas en áreas como educación, vivienda, y empleo. Es evidente que lo que funciona para la mayoría de los uruguayos no funciona para algunas minorías excluidas, que viven atrapadas en ciclos de pobreza crónica. Esto representa una oportunidad perdida que no sólo implica costos para los hogares vulnerables sino para el país en su totalidad.

## ¿Quiénes son excluidos?

En las siguientes páginas presentamos un breve análisis sobre quiénes son los que quedaron excluidos del crecimiento de las últimas décadas, reflexionando sobre el porqué de esto y cuáles serían las opciones en materia de políticas públicas para cerrar las brechas que persisten. Nos enfocamos en las mujeres, los afrodescendientes, las personas con discapacidad y las personas trans, tanto porque están sobrerrepresentadas entre los pobres y vulnerables como porque han sido el foco del Estado uruguayo a través de una batería de programas sociales. A pesar de grandes logros, estos grupos siguen siendo no sólo más vulnerables a la pobreza, sino más vulnerables en general.

La situación de género en Uruguay es compleja y heterogénea. Por un lado, Uruguay tiene el mejor equilibrio de género de América Latina en términos de participación laboral. Sin embargo, las mu-

jerres siguen enfrentando barreras en el mercado de trabajo y todavía existen importantes brechas en muchas otras áreas, como por ejemplo en cuanto a su participación política, a pesar del fuerte compromiso del Estado a favor de la igualdad de género.<sup>13</sup>

Uruguay fue el primer país de las Américas en otorgar el voto a la mujer en 1917.<sup>14</sup> También engendró uno de los primeros movimientos feministas en América Latina (el *Consejo Nacional de Mujeres del Uruguay*, CONAMU), fundado en 1916 por la intelectual uruguaya Paulina Luisi. Más recientemente, ha ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y ha incluido al género como uno de los tres temas transversales en la Visión Uruguay 2050.<sup>15</sup> No obstante, a pesar de este sólido e histórico marco legal, las mujeres uruguayas tienen los niveles más bajos de participación política en la región. Solamente 22 de los miembros de la Cámara de Diputados fueron mujeres (22%) y ocho senadoras en 2014 (26%), colocando a Uruguay en el lugar 87 en el conjunto de 188 países en cuanto a paridad de género.<sup>16</sup> En el 2019, el resultado fue aún peor, con una representación de solo 19 diputadas (18%) y la misma cantidad de senadoras. Según los expertos, esta baja representación se debió a una interpretación mínima de la ley de cuotas políticas, que no garantiza realmente la representación justa de las mujeres en las listas electorales de los partidos. La reducida voz política de las mujeres se agrava con factores adicionales de exclusión, como la discriminación en el ámbito laboral.

13 Uruguay ha aprobado una serie de leyes de inclusión de género, incluyendo la ley de trabajo doméstico (Ley 18.065, 2006), ley de unión concubinaria (Ley 18.246, 2008), ley de salud sexual y reproductiva (Ley 18.426, 2008), ley de cuotas (Ley 18.476, 2009), ley de acoso sexual (Ley 18.561, 2009), ley de identidad de género (Ley 18.620, 2009), ley de interrupción voluntaria del embarazo (Ley 18.987, 2012), ley de licencias parentales (Ley 19.161, 2013), entre otras. Ver Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Estudios sobre trabajo y seguridad social*, abril de 2018, núm. 3 (Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2018).

14 Sin embargo, este derecho comenzó a ejercerse formalmente recién en 1927.

15 En términos de igualdad de género, la meta consiste en ampliar la presencia de mujeres en una gama de ocupaciones y sectores laborales, particularmente en la ciencia, tecnología e ingeniería.

16 Entre 1985 y 1990 no hubo una sola mujer en el legislativo nacional, mientras que entre 2010-2015 promedió 14%. Si bien la participación de las mujeres mejoró, todavía le falta mucho para lograr paridad de género y el retroceso de las elecciones de 2019 demuestran que el problema es estructural. En comparación, la proporción de mujeres en el legislativo de Bolivia en 2014 fue 53,1%, 48,2% en México (2018) y 45,6% en Costa Rica (2018), pero en Uruguay será 18% a partir de marzo del 2020. Ver <https://data.ipu.org>. En 2010, por primera vez en la historia tres mujeres fueron electas para las intendencias departamentales de Artigas, Lavalleja y Montevideo. Sin embargo, en 2015 solo una de ellas fue reelecta (Lavalleja). Ver <https://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/uruguay>

En 2017, hubo una brecha de 17 puntos porcentuales entre hombres (72,9) y mujeres (56,1) en cuanto a su participación en la fuerza laboral. Si bien las mujeres en el mercado de trabajo mostraban una tendencia a ser más educadas que los hombres (45,8% con al menos secundaria completa frente al 30% entre los hombres), mostraban sin embargo más probabilidad de estar desempleadas y en promedio ganaban 25% menos que los hombres, teniendo similar formación y experiencia para realizar el mismo tipo de tareas. Las mujeres también son excluidas de determinadas ocupaciones que tradicionalmente han sido dominadas por los hombres, a pesar de tener competencia igual o superior. Las mujeres se ven afectadas por estereotipos que las definen como cuidadoras naturales—de niños, adultos mayores y personas con discapacidad—a la vez que los hogares monoparentales con jefatura femenina se ven más frecuentemente afectados por condiciones de vivienda por debajo del estándar y tienen mayores probabilidades de habitar asentamientos informales.

Las mujeres uruguayas se ven también afectadas por la violencia doméstica y sexual. La violencia doméstica contra las mujeres es el segundo delito más común después del hurto.<sup>17</sup> Uruguay se clasifica último, en un total de 12 países en la región, con respecto al indicador “muerte violenta causada por una pareja o anterior pareja,” según el observatorio de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe de la CEPAL. Esta grave situación obliga a muchas mujeres a abandonar los espacios públicos, debido a temores relacionados con su seguridad personal.

Por otro lado, los afrodescendientes—la minoría más numerosa de Uruguay—también enfrentan desventajas acumulativas y oportunidades desiguales. Alrededor de 255.000 personas se autoidentifican como afrodescendientes—el 8,1% de la población nacional según el último censo. Uruguay ha reconocido a la población afrodescendiente como una comunidad con desventajas históricas y estructurales. Ha ratificado su compromiso de mejorar la situación para

este grupo al lanzar oficialmente en el 2019 un Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia y a través de varios compromisos internacionales. Adicionalmente, ha hecho importantes esfuerzos para actualizar su marco regulatorio y garantizar la inclusión de afrodescendientes, incluyendo la ratificación de los acuerdos internacionales más relevantes en esta materia. Sin embargo, estos avances legales no se han traducido en cambios definitivos para la mayoría de los hogares afrodescendientes, que siguen experimentando serias desventajas.

Los afrouruguayos viven predominantemente en áreas urbanas (96,5%), por eso su acceso a los servicios básicos es alto, pero están representados en forma desproporcionada entre los pobres. La Encuesta Continua de Hogares del 2017 estimó que las personas que se identifican como afrodescendientes en Uruguay comprenden el 22,5% de quienes viven bajo la línea de pobreza. Los afrodescendientes ganan menos que otros uruguayos por el mismo tipo de tareas y trabajan en el sector informal en una proporción mucho mayor. Adicionalmente, los afrodescendientes tienen en general menos años de educación formal y están subrepresentados en posiciones de toma de decisión y de gerencia, tanto en el sector privado como en el público. Como minoría negra en un país que durante casi dos siglos se proyectó al mundo como una nación blanca, los afrodescendientes enfrentan múltiples formas de discriminación, directa e indirecta, que impacta en sus trayectorias de vida, su bienestar y su dignidad.

Las personas con discapacidad también enfrentan numerosos obstáculos para disfrutar plenamente los beneficios del resto de la sociedad. Cerca del 16% de la población uruguaya declara tener algún tipo de discapacidad visual, auditiva, motriz o de aprendizaje. Si bien el país ha ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, que reconoce los derechos y necesidades de las

17 Ver <https://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/uruguay>

personas con discapacidad, siguen enfrentando barreras en el mercado laboral, en la educación y en los espacios públicos. En el 2017, la ciudad de Montevideo lanzó un Plan de Accesibilidad, reconociendo que la infraestructura que garantiza accesibilidad es clave para crear más oportunidades e inclusión para las personas con discapacidad. Quienes padecen discapacidades severas, sin embargo, suelen vivir en hogares pobres o de ingreso medio-bajo, alcanzan menos años de educación y habitan viviendas de calidad inferior y/o en hacinamiento, comparados con la población en general. La exclusión de personas con discapacidad afecta no solamente a ellos, sino también a los otros miembros del hogar al que pertenecen, quienes suelen tener menor nivel de empleo y educación.

La exclusión de personas con discapacidad se ve exacerbada por su invisibilidad estadística, debido tanto a la ausencia de datos como a la existencia de datos con criterios dispares—difícil de analizar y comparar a los efectos de elaborar políticas. Uruguay ha establecido un registro nacional de personas con discapacidad para quienes soliciten empleo en la administración pública, pero otros instrumentos de relevamiento de datos—como la tradicional encuesta de hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE)—no suelen recabar información sobre discapacidad. Otras encuestas nacionales relevan datos sobre condición de discapacidad de manera indirecta, ya que carecen de una pregunta explícita sobre el tema.

En relación con las minorías de identidad sexual y de género, Uruguay se posiciona como líder mundial en el reconocimiento de los derechos LGBTI+. Fue el

primer país en América Latina que legalizó las uniones civiles entre personas del mismo sexo (en 2007). En 2018 aprobó la Ley Integral para Personas Trans, que eliminó las trabas para cambiar el nombre legal de una persona en los documentos oficiales y creó un programa de acción afirmativa para los funcionarios públicos y una pensión mensual para las personas trans nacidas antes de 1975, como reparación por los ataques sufridos durante la última dictadura.<sup>18</sup> A pesar de todos estos esfuerzos, las personas trans—cuya identidad de género no refleja su sexo asignado al nacer y/o que pudieran haber hecho una transición o tienen planes de hacer una transición al sexo no asignado al nacer—siguen confrontando severas formas de exclusión.<sup>19</sup> Cerca del 45% de las personas trans declara haber sufrido violencia debido a su identidad de género—hasta un 77% entre las trabajadoras sexuales.<sup>20</sup>

Según el primer censo trans realizado por el Ministerio de Desarrollo Social, en el 2016 había 933 personas trans en el país (aproximadamente el 0,02% de la población). Éstos se ven enfrentados a la exclusión desde una etapa temprana en sus vidas, ya que muchos de ellos dejan sus hogares antes de ser oficialmente adultos y suelen perder el apoyo de sus familias, lo cual limita las posibilidades de continuar con su educación formal. Adicionalmente, tienen menos probabilidad de ser propietarios de su vivienda (16% frente al 59% de la población en general) y 45% vive en viviendas precarias (comparado con el 15% de otros uruguayos). En cuanto a la educación, cerca del 25% ha completado únicamente la etapa primaria y solamente un 3% ha finalizado el bachillerato.

18 Los últimos 15 años han mostrado un proceso de reconocimiento legal de la comunidad LGBTI+ como parte de una estrategia más amplia (Agenda de Políticas Sociales y Diversidad Sexual) que apunta a su inclusión social, cultural y económica, con atención particular a las personas trans que han sufrido "postergación histórica" de sus derechos fundamentales. Algunas de las leyes orientadas a asegurar la igualdad de derechos basados en orientación sexual e identidad de género son la Ley 18.246 de Unión Concubinaria; Ley 18.590 o el Código de Niñez y Adolescencia que permite la adopción por parte de familias LGBTI+; Ley 18.620 sobre el Derecho de Identidad de Género y Cambio de Nombre y Sexo en Documentos de Identidad; y la recientemente aprobada Ley Integral para Personas Trans. Ver Ministerio de Desarrollo Social, *Sistematización del proceso del censo de personas trans en Uruguay* (Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

19 "Trans" es un término amplio utilizado en Uruguay para referirse a personas travestis, transexuales y transgénero. Ver Diego Sempol, "Políticas públicas y diversidad sexual," en *Serie Hablando de Derechos – DESC+A*, Charlas de Formación de Derechos Humanos, núm. 7 (Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

20 División de Derechos Humanos, Dirección Nacional de Promoción Sociocultural y Ministerio de Desarrollo Social, *Claves para la discusión del proyecto de Ley Integral para Personas Trans*, 2017, citado en Gonzalo Gutiérrez Nicola, "Éramos trans, no éramos delincuentes." Terrorismo de Estado y violencia estatal hacia mujeres trans en Uruguay (1973-1985). Tesis de grado inédita (Universidad de la República, 2018).



## Recuadro 1. Personas que “creen tener” ascendencia indígena en Uruguay

Durante gran parte de los siglos XIX y XX, Uruguay fue considerado como el único país latinoamericano sin población indígena. La población indígena había sido o bien asimilada a la sociedad mayoritaria o trágicamente diezmada durante la primera mitad del siglo XIX.<sup>a</sup> Sin embargo, inmediatamente después de finalizar la dictadura militar, a mediados de la década de 1980, comenzó un proceso de reivindicación del pasado indígena del país, hecho que llevó a muchos uruguayos a reflexionar sobre su ascendencia indígena.<sup>b</sup> En la década de los noventa, el sector académico local comenzó a investigar los orígenes y raíces históricas del país, nutriendo un debate que sigue en curso sobre la composición pasada y presente de su población. A fines de los noventa, el INE incluyó en su encuesta de hogares una pregunta acerca de si las personas “creían” (sic.) tener ascendencia indígena (el único país en la región que preguntó esto).<sup>c</sup> La primera encuesta que incluyó variables para “indígena” e “indígena-blanco” (1996) arrojó que 0,4% de los uruguayos declaraban tener orígenes indígenas, pero el porcentaje aumentó al 2,9% en el 2006.<sup>d</sup> El censo más reciente, realizado en 2011, mostró que cuando se tiene la opción de seleccionar entre varios grupos étnicos, 159.319 personas indicaron que “indígena” era (al menos) una de sus ascendencias (4,9% de la población). En la ECH de 2017 esta tasa siguió subiendo hasta el 5,9%.

Las personas de ascendencia indígena obviamente están pasando por una revalorización de sus raíces, cosa que queda evidenciada en el surgimiento de organizaciones como el Consejo de la Nación Charrúa (CONACHA), que agrupa organizaciones locales y colectivos de diferentes partes del país.<sup>e</sup> El actual debate nacional se centra en si las personas que se autoidentifican como descendientes de indígenas deberían ser reconocidas como grupo social definido o como una minoría vulnerable. Desde 2010, las organizaciones y colectivos que se definen a sí mismos como indígenas han estado luchando por ser reconocidos en la categoría “persona indígena” en el Registro Civil. Otra reclamación importante es la ratificación del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (OIT 169), que es el marco que la mayoría de los países vecinos utiliza para estructurar los derechos de los pueblos indígenas. Si bien Uruguay ha votado a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es uno de los pocos países en América Latina que aún no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT.<sup>f</sup>

Las personas que declaran ser descendientes de indígenas muestran un patrón de exclusión que es común al de otras poblaciones indígenas de la región.<sup>g</sup> Su tasa de pobreza es 1,3 veces más alta que la población uruguaya general, según la ECH de 2017. Estimaciones anteriores muestran que, en promedio, completan un año menos de escolaridad a la edad de 18 años, se emplean más frecuentemente en el sector informal (37% frente a 30%) y cuentan con menor acceso a algunos servicios básicos, como saneamiento (57% frente a 65%). Estos indicadores desfavorables muestran que la exclusión étnico-racial puede sobrevivir incluso a las sociedades indígenas, afectando a aquellos que se reconocen de ascendencia indígena siglos después de haber sido oficialmente “integrados” a la sociedad mayoritaria.

a. Banco Mundial, *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*.

b. Pablo Albarenga, “Where Did Uruguay’s Indigenous Population Go?” en *El País*, Noviembre 10, 2017, [https://english.elpais.com/elpais/2017/11/06/inenglish/1509969553\\_044435.html](https://english.elpais.com/elpais/2017/11/06/inenglish/1509969553_044435.html)

c. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. *Informe población indígena en Uruguay*, Proyecto REDD+ Uruguay (sin publicar).

d. Pablo Albarenga, “Where Did Uruguay’s Indigenous Population Go?” Este aumento puede explicarse por diferencias en la muestra o auto-percepción, o debido a cambios en la formulación y categorización de la pregunta.

e. Wanda Cabella, Mathías Nathan y Mariana Tenenbaum, “La población afro-uruguaya en el Censo 2011,” en *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*, segunda edición, ed. Juan José Calvo (Montevideo: Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2013).

f. Wanda Cabella et al., “La población afro-uruguaya en el Censo 2011”; Banco Mundial, *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*.

g. Banco Mundial, *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*.

Con respecto a la participación en el mercado laboral, alrededor del 43% de los hombres trans y 30% de las mujeres trans están desempleados, lo cual representa más de cuatro y tres veces la tasa promedio de desempleo de hombres y mujeres en el país, respectivamente. Aproximadamente un tercio de las personas transgénero se desempeña como trabajador sexual. Esto los expone a riesgos de salud, como una mayor incidencia de enfermedades de transmisión sexual, trastornos de salud mental y adicción a las drogas. El acceso a servicios de salud también resulta problemático, ya que un tercio de estas personas declara haber sido discriminada en los centros de salud.

Por último, mientras que el Plan Nacional sobre Diversidad Sexual—un documento de política pública destinado a eliminar la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género—señala los obstáculos que enfrentan las personas lesbianas, gay, bisexuales e intersexuales, la disponibilidad limitada de datos provenientes de censos y encuestas impide hacer análisis prácticos adicionales o intervenciones efectivas en materia de política pública.

Si bien en las próximas páginas nos focalizaremos en estos cuatro grupos, somos conscientes de que el universo de personas que sufren exclusión es mucho más amplio. Los escasos datos disponibles señalan que las personas que alegan ser descendientes de pueblos indígenas tienden a exhibir peores indicadores socioeconómicos (ver Recuadro 1). Del mismo modo, la escasa disponibilidad de datos acerca de la comunidad gay y lesbiana nos impide incluirlos en este informe. El Censo de 2011 carece de preguntas sobre orientación sexual, mientras que la ECH de 2017 contiene información que sólo podría reflejar parcialmente la situación de vida de la comunidad gay y lesbiana—sólo los individuos en una unión (matrimonial, civil, concubinaria) se pueden identificar como teniendo una pareja del sexo opuesto o del mismo sexo.

Finalmente, los migrantes internacionales suelen considerarse vulnerables, pero los datos disponibles sugieren que, de hecho, a ellos les va mejor que a la persona promedio en Uruguay. Por ejemplo, los inmigrantes residentes en Uruguay exhiben tasas de pobreza inferiores (5,5% comparado con el 7,9% nacional), tienen más probabilidad de ser empleadores y experimentan tasas menores de embarazo adolescente (2,4%). Los migrantes recientes, tanto hombres como mujeres, tienen mayor probabilidad de tener educación terciaria que los uruguayos residentes. Entre los asalariados, la gran mayoría ocupa puestos de alta competencia y cerca de un cuarto trabaja como “profesionales, científicos e intelectuales y técnicos y profesionales de nivel medio,” comparados con tan sólo un 9% en el caso de los nativos no migrantes.<sup>21</sup> Si bien hay áreas como la informalidad y acceso a un seguro de salud donde se encuentran rezagados, los inmigrantes internacionales no se encuentran entre los grupos más excluidos del país.

## ¿Cómo funciona la exclusión?

En este informe, la exclusión social refiere al proceso por el cual se impide sistemáticamente a ciertos individuos o grupos participar plenamente en la vida económica, social o política de una sociedad.<sup>22</sup> Si bien muchas veces se ve la exclusión social como indistinguible de la pobreza y, de hecho, habitualmente conduce a desventajas económicas, la exclusión puede afectar a personas de todos los estratos socioeconómicos. A las personas se les puede negar el disfrute de derechos civiles debido a su orientación sexual o raza, por ejemplo, independientemente de su situación económica o capacidad.

La exclusión social es sistemática, pues puede ser potencialmente ejercida por cualquiera, incluso por personas que pertenecen a minorías excluidas, a través de ideas y actitudes arraigadas en prejuicios, creencias

21 Ministerio de Desarrollo Social y Oficina de Planamiento y Presupuesto, *Mapeo de iniciativas públicas orientadas a la inclusión laboral y productiva de sectores vulnerables* (Borrador, abril de 2018).

22 Banco Mundial, *Inclusion Matters*.

y normas sociales. Es decir, la exclusión social es a menudo indirecta y no está necesariamente inscrita en una ley, ni es el resultado de formas directas de violencia o represión. Más frecuentemente, las personas replican y pasan estas ideas y actitudes a otros sin siquiera ser conscientes de su existencia o de los efectos que tienen sobre otros. Por esta razón, la exclusión social suele ser difícil de confrontar, ya que es parte del estado “normal” de las cosas y, por lo tanto, no es culpa de nadie.

La exclusión social también es elusiva, porque es difícil adjudicarle una sola causa. Los grupos excluidos son heterogéneos y las personas tienen múltiples identidades que se intersectan de manera compleja para producir experiencias y resultados sociales diferentes. La superposición de categorías excluidas puede volver a algunos individuos más o menos vulnerables que otros. Por ejemplo, las mujeres afrouruguayas tienen peores resultados en educación y empleo que las mujeres blancas, pero también peores resultados que los hombres afrodescendientes. Estos estratos de exclusión invariablemente conducen a resultados más pobres en términos de ingreso, capital humano y participación en los espacios de toma de decisión.

Las causas más profundas de la exclusión social suelen inscribirse en la historia, las normas sociales y los saberes transmitidos. Observar estos aspectos puede ayudar a entender por qué a ciertos grupos específicos les va peor que a otros. La exclusión social es, por lo tanto, un proceso estructural que se manifiesta en muchos ámbitos de la vida cotidiana, ya sea en las relaciones familiares, en interacciones verbales casuales, en la escuela, ante la ley o en los procesos de reclutamiento laboral. A menudo, las creencias negativas respecto a las minorías excluidas circulan en forma de ideas compartidas tanto por los grupos que las excluyen como por los excluidos, como por ejemplo la idea de que las mujeres están mejor dotadas para cuidar de niños, adultos mayores y personas con discapacidad.

Aún cuando no estén explícitamente consagrados en la legislación o asociados a actos individuales de hostilidad, como en las leyes de segregación o instancias de fanatismo intolerante, estos sesgos negativos penetran los espacios institucionales y dificultan la prestación de servicios. Durante gran parte del siglo XX, la percepción de que la raza no constituía un problema en América Latina desincentivó el relevamiento de datos étnico-raciales. Se temía que recabar este tipo de información incitara a divisiones raciales donde, en teoría, no existían. En consecuencia, los afrodescendientes quedaron estadísticamente invisibilizados, haciendo imposible conocer sus situaciones reales y sus necesidades. A medida que los afrodescendientes fueron ganando el derecho de ser incluidos en los registros estadísticos, las brechas abismales que los separan de la mayoría de la sociedad comenzaron a emerger sin ambigüedades y esto dio lugar a un debate aun en marcha sobre cómo cerrar las brechas raciales.<sup>23</sup>

La exclusión también puede incidir en la manera en que los grupos excluidos reconocen las oportunidades y las aprovechan o no. Formas prolongadas de discriminación pueden afectar la capacidad de las personas excluidas para debatir y cuestionar las condiciones que afectan sus vidas, limitando su participación en asuntos políticos, económicos y sociales. Esto afecta lo que Appadurai llama la “capacidad de aspirar,” desencadenando un sentimiento de resignación, tanto a nivel grupal como individual, y cercenando su capacidad de soñar un futuro mejor.<sup>24</sup>

En suma, si bien la exclusión social es a menudo implícita e indirecta, no por esto tiene consecuencias menos tangibles sobre los grupos excluidos. Las barreras invisibles que enfrentan los grupos excluidos les impiden desarrollar plenamente su potencial humano, patrón que puede prolongarse en el tiempo e incluso pasar de una generación a la otra. Es por esto que el estudio de la inclusión social tiene que ir más allá del análisis de meras tendencias estadísticas

23 Germán Freire et al., *Afrodescendientes en Latinoamérica*.

24 Arjun Appadurai, *The Future as Cultural Fact: Essays on the Global Condition* (Londres: Verso, 2013), 179.

y de pobreza. El estudio de la inclusión social debe preguntarse cómo se vinculan las identidades sociales a la pobreza y explicar por qué ciertos grupos son más propensos a vivir en pobreza crónica que otros. También debe desenmarañar los mecanismos sociales que subyacen a la exclusión persistente. Con este fin, en las siguientes páginas analizaremos la manera cómo se manifiesta la exclusión en los mercados, en la prestación de servicios públicos básicos y en el uso y apropiación de los espacios públicos.



# 3

---

EXCLUSIÓN  
DEL MERCADO

---

# 3 Exclusión del mercado

La persistencia de brechas de pobreza puede atribuirse parcialmente a la manera en que las minorías excluidas se integran y navegan el mercado laboral. Como en otros países, los lugares de trabajo en Uruguay son propensos a diferentes formas de discriminación. En las prácticas de contratación pueden arraigarse estereotipos que terminen por excluir a las personas de los puestos de trabajo o salarios justos. Al crear ambientes laborales hostiles o inseguros, la discriminación puede incidir en la decisión de una persona de dejar un trabajo o abstenerse de entrar al mercado laboral.<sup>25</sup> Un solo evento de discriminación puede tener resultados perdurables, provocando que los grupos vulnerables se excluyan al anticipar que serán discriminados por empleadores potenciales en el futuro.<sup>26</sup>

La discriminación puede llevar a grupos excluidos a invertir menos en actividades que les otorgarían mayor capital humano, como la educación secundaria o terciaria. De hecho, el impacto de la discriminación en las disparidades salariales tiende a golpear más duramente a los trabajadores más pobres y los menos educados. Pero la discriminación puede crear barreras incluso para aquellos que ya integran la fuerza laboral, limitando el tipo de trabajo y salario que obtienen, así como las perspectivas de crecimiento a

largo plazo (como los ascensos). Los efectos de la exclusión pueden ser profundos; no sólo pueden llevar a pérdidas en productividad e innovación, sino que también pueden afectar las aspiraciones y la autoestima de los grupos excluidos.

El impacto de la discriminación es visible en el entramado actual del mercado laboral en Uruguay. La brecha entre la participación en la fuerza laboral de los hombres y las mujeres en el sector urbano del país sigue siendo sustancial, a pesar de que ha tenido una tendencia decreciente desde 2006. De hecho, la participación de las mujeres en la fuerza laboral aumentó 4,5 puntos porcentuales entre 2006 y 2016. Sin embargo, en 2016, el 72,3% de los hombres participaba en la fuerza laboral, contrastando con el 55,3% de las mujeres. Las mujeres también siguen mostrando tasas más elevadas de desempleo que los hombres (9,4 frente a 6,5% en 2016).<sup>27</sup> Y para las mujeres ubicadas en el 20% inferior de la distribución de ingresos, las cifras de desempleo superan el 19% (más altas que sus contrapartes masculinas, cuya tasa es del 14,7%).

Históricamente, las tasas de desempleo han sido más elevadas para las mujeres que para los hombres. Este patrón podría explicarse por el hecho de que las mujeres dedican casi el doble de tiempo que los hombres a tareas no remuneradas como la limpieza,

25 Banco Mundial, *Inclusion Matters*, 82.

26 Bruce Elmslie y Stanley Sedo, "Discrimination, Social Psychology, and Hysteresis in Labor Markets," en *Journal of Economic Psychology* 17, núm. 4 (1996): 465–78.

27 Ministerio de Desarrollo Social y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Reporte Uruguay* 2017.

la cocina y el mantenimiento del hogar, así como el cuidado de los niños, los adultos mayores y personas con discapacidad. La “pobreza temporal” que enfrentan—es decir, la falta de tiempo debido al desempeño de tareas no remuneradas—limita la cantidad de tiempo que pueden dedicar al mercado laboral o a la educación, lo cual afecta sus perspectivas de empleo futuro. En 2016, el porcentaje de mujeres en edad laboral que realizaba únicamente tareas del hogar y no participaba de la fuerza laboral era doce veces mayor que el de los hombres (12,4 frente a 1%). Mientras que los hombres dedicaban 21,2 horas a la semana a trabajos no remunerados, las mujeres dedicaban un promedio de 41 horas. Estas cifras son significativamente mayores a las de los países de la OCDE. Por ejemplo, una encuesta del 2018 a 300 parejas de trabajadores en Japón, reveló que las mujeres japonesas dedicaban cerca de 25 horas semanales a tareas del hogar.<sup>28</sup>

En Uruguay, si bien la proporción de trabajo no remunerado aumenta en el caso de las mujeres de estrato socioeconómico más bajo, no decrece para las mujeres con trabajos de tiempo completo, ya que de forma acumulativa asumen más horas de trabajo—remunerado y no remunerado—que los hombres. El desequilibrio en la distribución de tareas no remuneradas muestra cómo las jerarquías de género—en especial los estereotipos que continúan imaginando a las mujeres como naturalmente ligadas a los espacios domésticos—refuerzan su exclusión del mercado laboral.

El trabajo doméstico no remunerado no se reconoce en términos de seguridad social. Sin embargo, el cuidado es una actividad asombrosamente feminizada,

en parte debido a ideas socialmente arraigadas que categorizan a las mujeres como quienes deben cuidar a la familia. Por el contrario, a los hombres se les sigue imaginando como los principales proveedores económicos del hogar (especialmente entre los hogares de bajo ingreso).<sup>29</sup> Las mujeres declaran más a menudo que los hombres que estarían deseosas de disminuir sus horas, o incluso dejar sus trabajos, para cuidar de los adultos mayores de la familia.<sup>30</sup> De hecho, un estudio reveló que el 21% de las mujeres jóvenes que no iban a la escuela se dedicaban a esta forma de trabajo no remunerado, laborando como las principales prestadoras de cuidados en sus hogares.<sup>31</sup>

Si bien la prestación de cuidados afecta a todas las mujeres en edad laboral, las afrodescendientes son particularmente susceptibles de pasar más horas realizando estas tareas domésticas. De hecho, un estudio demostró que las madres afrodescendientes participan menos en el mercado laboral que sus pares no afrodescendientes, especialmente durante los primeros años de vida de sus hijos (53,6% frente a 60%). Así, las mujeres afrouruguayas corren el riesgo de carecer del tiempo necesario para realizar otras actividades que les generen ingresos.<sup>32</sup>

La exclusión de las mujeres no se limita a su participación desigual en el mercado de trabajo. A las que logran integrarse a la fuerza laboral se les sigue negando el acceso a ciertos tipos de trabajos y remuneraciones. Las mujeres tienen menor probabilidad de convertirse en empleadoras y ganan en promedio 25% menos que los hombres, en similares circunstancias. En cargos gerenciales hay una menor proporción de mujeres que de hombres, a pesar de que éstas suelen tener mejores niveles educativos. Cuando

28 Motoko Rich, “Japan’s Working Mothers: Record Responsibilities, Little Help from Dads,” en *New York Times*, Febrero 2, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/02/02/world/asia/japan-working-mothers.html>

29 Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrotta, “Las representaciones sociales del cuidado infantil desde una perspectiva de género. Principales resultados de la Encuesta Nacional sobre Representaciones Sociales del Cuidado,” en *Papers* 99, núm. 3 (2014): 335–354.

30 Ana Laura Cafaro Mango y María Cecilia Espasandín Cárdenas, “El sistema nacional de cuidados en el Uruguay: Género y cuidados en el foco del debate” en *Frontera* 8 (2015): 119–32.

31 Ministerio de Desarrollo Social y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Mapeo de iniciativas públicas orientadas a la inclusión laboral y productiva de sectores vulnerables*.

32 Oriana Montti, *Cuidados en primera infancia. Análisis descriptivo de los datos del censo 2011* (Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, 2013) citado en Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Estrategia nacional de políticas públicas para la población afrouruguaya y afrodescendiente hacia el 2030. Anexo 2: La población afrodescendiente en Uruguay* (Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, s.f.), 29–30 (Borrador).

las mujeres ocupan cargos que requieren alta competencia y de remuneración elevada, en promedio ganan 7% menos que los hombres. En suma, la exclusión basada en el género no afecta únicamente a los pobres, sino a las mujeres de todos los contextos socioeconómicos.

También existen disparidades geográficas en la participación laboral a lo largo del país. La participación en el mercado de trabajo es más elevada en Montevideo—con 65,8% en 2016—que en el resto del país, donde las tasas de participación laboral se estiman en 61,8%. Sin embargo, al desagregar por género las brechas eran mucho más pronunciadas para las mujeres. Entre los hombres se observaba una brecha mínima entre Montevideo (73,4%) y el resto del país (71,5%), mientras que entre las mujeres la brecha era de 59,2% y 52,7%, respectivamente.

La participación en la fuerza laboral también tiende a diferir en función de la raza. Los afrodescendientes participan con tasas más altas en el mercado laboral, comienzan a trabajar a una edad más temprana y se jubilan más tarde que la población general,<sup>33</sup> pero experimentan tasas más elevadas de desempleo y tres cuartas partes de ellos se ocupan en trabajos poco calificados y mal remunerados. Además, son menos propensos a encontrar trabajo en grandes empresas, en el sector público o el sector formal (donde se beneficiarían del sistema de seguridad social).

Manteniendo otras variables constantes, como el nivel educativo, el género, y el perfil socioeconómico de la familia, los afrodescendientes tienden a ganar 20% menos que otros uruguayos por el mismo tipo de trabajos. En total, ganan un tercio menos que los trabajadores no afrodescendientes, tendencia que ha empeorado entre el 2005 y el 2015. Esto hace eco

de la percepción que compartieron los participantes afrodescendientes de un reciente estudio con respecto a que los retornos de la educación son altamente desiguales y varían dependiendo de las características étnico-raciales de una persona.<sup>34</sup>

Las mujeres afrodescendientes tienen la peor inserción en el mercado laboral, pues experimentan la tasa de desempleo más alta de todos los subgrupos considerados en este estudio (14,1%, comparado con el 8% entre la población general). Su injusta participación en el mercado laboral muestra cómo la intersección de raza y género puede intensificar la exclusión de una persona.

Además de enfrentar segregación laboral y bajos ingresos, los profesionales afrodescendientes también enfrentan barreras a su desarrollo profesional. Basado en una muestra de 6.787 gerentes, un estudio del 2013 encontró que sólo el 0,8% de los profesionales en posiciones de gerencia en Uruguay eran afrodescendientes (tanto en el sector privado como en el público, así como en organizaciones de la sociedad civil como sindicatos, universidades y organizaciones políticas). En el sector privado, solo el 0,2% de los directores ejecutivos eran afrodescendientes. La discriminación y las desventajas estructurales son impulsores clave de esta tendencia.<sup>35</sup> De hecho, entrevistas en profundidad realizadas por OPP revelaron que, entre ciertos grupos de afrodescendientes que viven en Montevideo y tienen educación terciaria (completa e incompleta), existe gran frustración debido a la percepción compartida de que los tipos de trabajos a los que pueden acceder son de poca calidad.<sup>36</sup>

La calidad de empleo tiene un impacto directo en el bienestar de las personas. La informalidad—es decir, los trabajadores que no están registrados en

33 Esto puede indicar una preferencia o necesidad de abandonar el sistema educativo antes, además de la falta o insuficiencia de pensiones u otros mecanismos de seguridad para los adultos mayores.

34 Oficina de Planeamiento y Presupuesto. *Estrategia nacional de políticas públicas para la población afrodescendiente y afrodescendiente hacia el 2030. Anexo 2: La población afrodescendiente en Uruguay.*

35 Eduardo Bottinelli Freire, Nadia Mateo Simeone y Franco González Mora, "Mapa político y de liderazgo de la población afrodescendiente del Uruguay," en *Situación socioeconómica y mapa político y de liderazgo de la población afrodescendiente del Uruguay*, ed. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Ciudad de Panamá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

36 Oficina de Planeamiento y Presupuesto. *Estrategia nacional de políticas públicas para la población afrodescendiente y afrodescendiente hacia el 2030. Anexo 2: La población afrodescendiente en Uruguay.*



Tabla 1: Resultados del mercado laboral, por grupo poblacional

	Valor	No AD	AD	Diferencia entre AD y no AD	Mujeres	Mujeres y AD	Mujeres AD y no AD
<b>General</b>							
En el mercado laboral	62,9%	62,7%	65,2%	***	55,0%	57,3%	
Empleador	3,8%	4,1%	1,6%	***	2,6%	1,1%	***
Trabajador asalariado	73,2%	73,0%	74,8%		76,7%	77,3%	
Trabajador por cuenta propia	22,2%	22,1%	23,2%		19,8%	21,0%	
No asalariado	0,7%	0,8%	0,4%	*	1,0%	0,6%	
Desempleado	8,1%	7,7%	11,4%	***	9,7%	14,1%	***
Empresa grande	45,3%	45,6%	42,9%		41,7%	38,4%	
Empresa pequeña	39,6%	39,2%	43,3%	***	40,4%	46,9%	***
Empresa pública	15,1%	15,2%	13,8%	***	17,9%	14,8%	***
Formal (SS)	77,1%	78,3%	66,8%	***	78,9%	68,8%	***
Informal (SS)	22,9%	21,7%	33,2%	***	21,1%	31,2%	***
<b>Población del primer quintil de ingresos</b>							
En el mercado laboral	53,8%	52,9%	59,8%	***	44,0%	51,4%	**
Empleador	0,8%	0,9%	0,5%		0,5%	0,7%	
Trabajador asalariado	57,8%	57,2%	61,0%		62,4%	63,9%	
Trabajador por cuenta propia	40,5%	40,9%	37,7%		35,7%	34,2%	
No asalariado	0,9%	1,0%	0,8%		1,4%	1,2%	
Desempleado	14,7%	14,1%	18,2%	*	19,4%	23,6%	
Empresa grande	29,5%	29,7%	27,8%		26,5%	25,2%	
Empresa pequeña	65,3%	65,2%	65,8%		68,6%	69,8%	
Empresa pública	5,2%	5,1%	6,4%		4,8%	5,0%	
Formal (SS)	45,4%	46,4%	39,2%	***	47,2%	41,7%	*
Informal (SS)	54,6%	53,6%	60,8%	***	52,8%	58,3%	*

Fuente: Cálculos utilizando SEDLAC (CEDLAS-BM) basado en ECH 2017.

Nota: Estadísticamente diferentes en 1% \*\*\*, 5% \*\*, 10% \*. AD = Afrodescendiente. 20% inferior se refiere al primer quintil de la distribución de ingreso per cápita. SS = definición basada en el aporte al sistema de seguridad social (salud y pensiones).

el sistema de seguridad social—puede restringir el acceso de las personas a un plan de jubilación o de salud. Si bien la informalidad ha decrecido, del 35% en 2006 a 25,3% en 2016, la proporción de afrodescendientes con empleos informales sigue siendo 10 puntos porcentuales superior al promedio nacional (tasa que creció entre 2016 y 2017).<sup>37</sup> En zonas rurales o localidades con menos de 5.000 habitantes la

proporción de personas trabajando en condiciones informales duplica la proporción de Montevideo (34 frente a 17,7%).

Entre las actividades con tasas de informalidad más altas se encuentran la pesca, construcción, los servicios sociales y los servicios domésticos. Los afrodescendientes tienen tasas de participación más altas en

37 Ministerio de Desarrollo Social y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Reporte Uruguay 2017*.

estas actividades, un patrón de segregación laboral que ha perdurado por generaciones. Durante el siglo XIX y gran parte del XX, los afrodescendientes en Uruguay tendieron a trabajar en ocupaciones poco calificadas, como artesanos, soldados, vendedores ambulantes y trabajadores domésticos.<sup>38</sup> Hoy, cerca del 21% de las mujeres afrodescendientes son empleadas domésticas, comparado con el 13% de las mujeres no afrodescendientes.

La informalidad puede ser intergeneracional e inmune al cambio. Si bien las condiciones estructurales—como menores logros educativos—explican en parte esta tendencia, la ausencia de modelos positivos a seguir también es un factor clave. Un estudio realizado por la OPP demuestra que el alto número de jóvenes afrodescendientes que realizan tareas domésticas se debía, al menos parcialmente, a la noción de que debería seguirse “el modelo de lo que hace la madre.”<sup>39</sup> El estudio de la OPP también reveló que ninguna de las entrevistadas, independientemente de su sexo, edad, condición socioeconómica o raza, creía que un/a afrodescendiente pudiera convertirse en presidente/a de Uruguay. Esto revela que las brechas en el mercado laboral pueden internalizarse en saberes y valores compartidos que se reproducen de generación en generación.

El desempleo también es mucho más alto entre afrodescendientes. La tasa de desempleo general es de alrededor del 8%, contrastando con el 11% asociado a los afrodescendientes. Sin embargo, las tasas de desempleo son aún más pronunciadas para las mujeres afrodescendientes, en torno al 14%. Esto coloca a las mujeres afrodescendientes como el grupo poblacional con la tasa de desempleo más alta, por encima de la tasa nacional y casi dos veces mayor a la tasa de los hombres afrodescendientes.

Esta participación laboral altamente desigual explica muchas de las brechas de pobreza que afectan a la población afrodescendiente. A pesar de representar entre el 8 y 10% de la población, los afrodescendientes comprenden el 22,5% de los pobres y su tendencia a permanecer en la pobreza a través del tiempo es mucho mayor. Entre 2009 y 2012—años de importante crecimiento económico—la incidencia de la pobreza crónica entre los hogares afrodescendientes era tres veces más alta que en los demás hogares (10,2 frente a 2,9%).<sup>40</sup> Es decir, la proporción de hogares afrodescendientes que salieron de la pobreza fue menor que la de los no afrodescendientes, mientras que la proporción de hogares afrodescendientes que cayeron en la pobreza fue de más del doble (7,2% frente a 3,1%).<sup>41</sup>

Las personas con discapacidad y sus cuidadores también enfrentan desventajas importantes en el mercado laboral. No sólo tienen menos probabilidades de encontrar empleo, sino que también tienden a recibir salarios más bajos que los trabajadores sin discapacidad por el mismo tipo de tareas. Más aun, la presencia de una persona con discapacidad en el hogar está asociada a una menor participación en el mercado laboral de todos los miembros del hogar. Si bien esto podría parcialmente explicarse por un sesgo en la edad promedio de los cuidadores de personas con discapacidad, que suelen ser mayores,<sup>42</sup> también podría indicar una carga mayor de tiempo y trabajo no remunerado para los cuidadores.

En 2011, alrededor del 16% de la población en Uruguay declaró tener algún tipo de discapacidad visual, auditiva, motriz o de aprendizaje. La mayoría (más del 80%) de las personas que manifestaron tener dificultades severas no participaban en el mercado laboral. La tasa de participación laboral entre aquéllos con

38 Lucía Scuro Somma (coord.), Marisa Bucheli, Wanda Cabella, Karla Chagas, Amanda Díaz, Javier Díaz, Ana Frega, Óscar Montaña, Rafael Porzecanski, Óscar Rorra, Carolina Ricarte, Susana Rudolf y Natalia Stalla, *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay* (Montevideo: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008), 54.

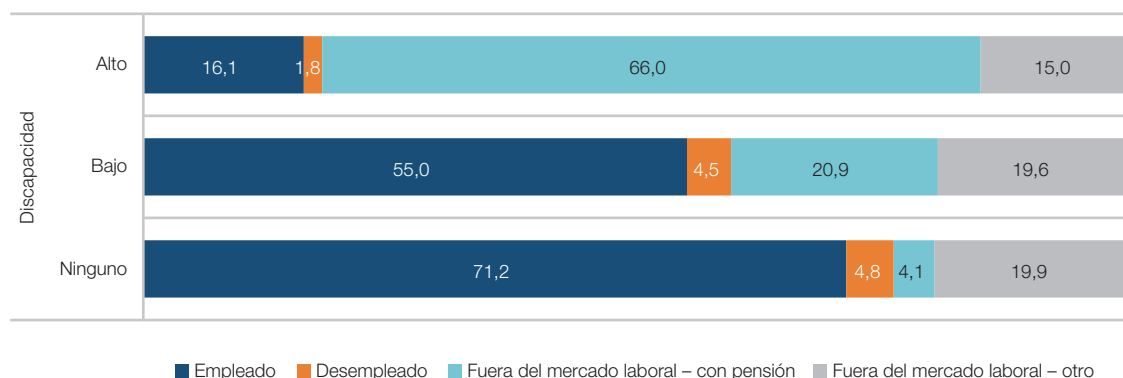
39 Estudio cualitativo de la OPP encargado para este informe. Entrevistas y resultados preliminares, 2019.

40 Germán Freire et al., *Afrodescendientes en Latinoamérica*.

41 Ibid.

42 La mitad de la población en edad económicamente activa que tiene algún tipo de discapacidad es de 50 años o mayor; comparada con el 21% de la población económicamente activa sin discapacidades. Esto sugiere que las discapacidades relativas a la vejez (o adquiridas en el trabajo) podrían ser más prevalentes que las discapacidades congénitas.

Figura 4: Condición laboral y nivel de discapacidad



Fuente: Censo 2011 para grupo etario 15-65.

Notas: La categoría "bajo" incluye personas que reportan tener poco, algo o una severa dificultad para desarrollar cualquiera de las siguientes funciones: oír, ver, caminar y aprender.

alguna discapacidad era del 59,5%, muy inferior a la de personas que no reportaron ninguna discapacidad (76%). Solamente una pequeña fracción de las personas con discapacidad están desempleadas, aunque esto podría explicarse por el hecho de que, en primer lugar, muy pocos de ellos participan activamente en el mercado laboral.

A nivel global existe un claro vínculo entre las personas con discapacidad y la pobreza. No obstante, la baja participación en el mercado laboral uruguayo podría ser motivada por otros desincentivos al trabajo, dados los requisitos de la pensión por invalidez.<sup>43</sup> Las personas con una discapacidad certificada por un médico tienen derecho a recibir esta pensión. Las personas con discapacidad severa reciben la pensión sin tener que cumplir con otros requisitos. Sin embargo, las personas con cierto nivel de discapacidad pueden recibir la transferencia siempre y cuando su ingreso no supere el triple del monto de la pensión, en cuyo caso no tienen derecho a recibir la transfe-

rencia. La ley también estipula topes basados en el ingreso de los "familiares obligados" a cuidar de estas personas. Si se supera el ingreso familiar estipulado, la persona con discapacidad no tendrá derecho a la transferencia.

En 2019, el monto de la transferencia era de 11.160,29 pesos uruguayos mensuales. Para poner esto en contexto, el salario mínimo mensual en 2019 era de 13.000 pesos y la línea de pobreza promedio en el primer trimestre de 2019 era de 13.981 pesos mensuales en Montevideo, 9.077 pesos en otras áreas urbanas y 6.081 en zonas rurales. A primera vista, parece improbable que el bajo monto de la transferencia pudiera actuar como un elemento disuasorio importante para la participación laboral. Sin embargo, pueden existir desincentivos al trabajo en el margen intensivo, ya que la tasa "impositiva" efectiva en forma de ingreso perdido puede ser muy alta para los individuos que trabajan y ganan menos de tres veces el salario mínimo.<sup>44</sup> Este tope puede también incenti-

43 Esta es una transferencia pública no contributiva que el gobierno otorga a las personas con discapacidad.

44 En 2019, un individuo soltero sin discapacidad con un salario mensual equivalente a tres veces el monto de una pensión por invalidez (o sea, 33.480 pesos) pagaría 0 pesos por ingresos inferiores a 29.078 y una tasa del 10% por ingresos entre 29.078 y 41.540 pesos. En total, se pagarían cerca de 440 pesos como Impuesto a la Renta de Personas Físicas (IRPF), alrededor del 1,3% de su ingreso en impuestos. Si esta persona tuviera una discapacidad y estuviera recibiendo la pensión, para la cual no se paga el IRPF, su ingreso de hecho estaría cercano a 44.641 pesos y los impuestos por IRPF serían del entorno del 1% de su ingreso total (es decir, su ingreso luego del IRPF sería de 44.201 pesos). Sin embargo, suponiendo que esta persona recibiera (o trabajara más horas para recibir) un aumento en su salario del 10%, esto llevaría a un aumento de su ingreso laboral a 36.829 pesos. A su vez, tendría que pagar 775 pesos en IRPF. Dado que ya no tendría derecho a una pensión, su ingreso después del IRPF sería de 36.053 pesos. Luego del aumento salarial, la tasa efectiva del IRPF y la pensión estaría cercano al 22%.

var la búsqueda de trabajo informal como manera de asegurar la transferencia.

Por último, las personas trans tienen los peores indicadores laborales del país. Mientras que el 66% de las personas trans están empleadas, los hombres trans cuentan con una tasa de desempleo del 43% y las mujeres trans con una tasa del 30%—más del doble de la tasa de desempleo de las mujeres afrodescendientes. Las oportunidades laborales tampoco son muy variadas. Entre las personas trans que trabajan, cerca de un tercio realizan trabajo sexual (hasta el 70% de las mujeres trans se desempeñan o se han desempeñado como trabajadoras sexuales), lo cual les expone a mayores riesgos de contraer enfermedades de transmisión sexual—el 29% declara tener o haber tenido una ETS.<sup>45</sup> Estas estadísticas claramente apuntan a un reto importante en materia de políticas públicas que ayuden a esta comunidad, dada la magnitud de los obstáculos que han enfrentado durante toda la vida.

45 Censo Trans 2016.



# 4

## EXCLUSIÓN DE LOS SERVICIOS

# 4 Exclusión de los servicios

Uruguay ha logrado extraordinarios avances en el acceso a los servicios básicos. El acceso al agua corriente, la electricidad y el saneamiento casi alcanza el 100%, con poca diferencia entre grupos y regiones. El Índice de Oportunidades Humanas (HOI, por sus siglas en inglés), que ofrece información sobre servicios básicos, muestra que el acceso a los servicios de primera generación es prácticamente universal.<sup>46</sup> Sin embargo, existen otros ámbitos, como educación y salud, donde las disparidades en el acceso y, especialmente, en la calidad de los servicios son notorias.

La relación entre los afrodescendientes y la salud constituye un ejemplo ilustrativo de cómo funciona la exclusión al segregar a segmentos de la población a servicios de diferente calidad. El acceso a los servicios de salud, medido a partir de quienes reportaron tener cobertura médica, es alto entre los habitantes de Uruguay, sin diferencias sustanciales entre grupos poblacionales. Sin embargo, existen importantes diferencias en cuanto al tipo de servicios de salud

utilizados por los diferentes grupos. Alrededor del 30,5% de la población utiliza los servicios de salud ofrecidos por el Ministerio de Salud Pública, a través de su programa de prestación de salud pública ASSE (Administración de los Servicios de Salud del Estado). El servicio es gratuito para los hogares cuyos niveles de ingreso no les permiten pagar de otra manera los servicios de salud.<sup>47</sup> Los afrodescendientes conforman el segmento que más depende de este programa, con un porcentaje general del 47,7%.

Por el contrario, el porcentaje general de la población que acude a servicios de salud prepagos de instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC) se estima en 62,7%, mientras que el porcentaje de afrodescendientes que utiliza estos servicios prepagos es de solo 45,7%. Las mujeres afrodescendientes tienen un acceso aún menor (43,3%), comparado con el 62,2% de las mujeres no afrodescendientes. El servicio que ofrecen estas instituciones es habitualmente de mayor calidad que el ofrecido por la salud pública, debido en parte a la mayor cantidad de recursos

46 Este índice ayuda a establecer si existe un acceso desigual a las oportunidades—definido como el acceso a bienes y servicios que han sido reconocidos universalmente como importantes, tales como el agua potable—sino también calcular en qué medida este acceso relega a ciertos grupos de la población. Así, comprender cómo se distribuyen en Uruguay algunas de las oportunidades clave puede iluminar cómo opera la exclusión en el país desde otros ángulos. Para una aplicación en América Latina, ver José R. Molinas, Ricardo Paes de Barros, Jaime Saavedra, Marcelo Guigale, Louise J. Cord, Carola Pessino y Amer Hasan, *Do Our Children Have a Chance? A Human Opportunity Report for Latin America and the Caribbean* (Banco Mundial: Washington, DC, 2012); para Oriente Medio y África del Norte, ver Nandini Krishnan, Gabriel Lara Ibarra, Ambar Narayan, Sailesh Tiwari y Tara Vishwanath, *Uneven Odds, Unequal Outcomes: Inequality of Opportunity in the Middle East and North Africa* (Banco Mundial: Washington, DC, 2016); y para África sub-sahariana ver Andrew L. Dabalen, Ambar Narayan y Jaime Saavedra-Chanduvi, *Do African Children Have an Equal Chance?: A Human Opportunity Report for Sub Saharan Africa* (Banco Mundial: Washington, DC, 2014). Ver también Banco Mundial, *Uruguay—Equality of Opportunity: Achievements and Challenges* (Banco Mundial: Washington, DC, 2010).

47 Ministerio de Salud Pública, *Análisis de la cobertura en salud de los uruguayos: Cambios observados con la implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud*.

Tabla 2: Indicadores de salud para toda la distribución

	General	No AD	AD	Diferencia entre AD y no AD	Mujeres	Mujeres AD	Mujeres AD y no AD
Población general							
Acceso a servicios de salud	98,6%	98,6%	98,0%		99,1%	98,9%	
MSP/ASSE	30,5%	28,8%	45,2%	***	31,4%	46,7%	***
IAMC	62,7%	64,4%	48,4%	***	62,2%	47,2%	***
Privada	2,5%	2,7%	0,4%	***	2,6%	0,4%	***
Hospital militar/policía	7,0%	6,8%	9,0%	***	6,8%	8,7%	***
BPS	0,3%	0,2%	0,5%		0,2%	0,5%	
Policlínica municipal	0,7%	0,6%	1,5%	***	0,8%	1,7%	***
Policlínica policía	1,6%	1,5%	2,4%	*	1,6%	2,6%	*
Embarazo adolescente	6,8%	6,3%	9,6%	***	6,8%	9,6%	***
Fuma	9,9%	9,7%	12,0%	***	8,1%	11,2%	***
Población del primer quintil de ingresos							
Acceso a servicios de salud	97,7%	97,8%	97,4%		98,7%	98,5%	
MSP/ASSE	63,4%	62,7%	73,4%	***	63,8%	73,6%	***
IAMC	33,3%	34,0%	23,1%	***	33,0%	22,9%	***
Privada	0,1%	0%	0,0%	***	0,1%	0,0%	**
Hospital militar/policía	3,9%	3%	4,4%		4,0%	4,4%	
BPS	0,3%	0%	0,6%		0,2%	0,7%	
Policlínica municipal	1,6%	1%	2,2%		1,6%	2,2%	
Policlínica policía	1,2%	1%	1,5%		1,3%	1,6%	
Embarazo adolescente	15,2%	14,3%	25,7%		15,2%	17,6%	
Fuma	17,6%	17,4%	19,4%		14,5%	16,9%	

Fuente: Uso de SEDLAC (CEDLAS-BM) basado en la ECH 2017.

Nota: ASSE = Administración de los Servicios de Salud del Estado; BPS = Banco de Previsión Social; IAMC = Instituciones de Asistencia Médica Colectiva; MSP = Ministerio de Salud Pública. Estadísticamente diferentes en 1% \*\*\*, 5% \*\*, 10% \*. AD = afrodescendientes. 20% inferior se refiere al primer quintil de la distribución de ingresos per cápita.

que reciben, lo cual se traduce en una atención de mejor calidad, listas de espera más cortas y un acceso más fácil a exámenes especializados y especialistas, entre otros. Los afrodescendientes también poseen las tasas más bajas en el uso de servicios médicos privados.<sup>48</sup>

La exclusión de los afrodescendientes no sólo es visible en el acceso diferencial a los servicios de salud vía las IAMC o clínicas privadas, sino también a través de numerosos indicadores de salud y actitudes relativas a los servicios de salud. Una proporción mayor de afrodescendientes (20,2%) percibe su situación de

salud como regular o mala, en comparación con los no afrodescendientes (16,9%). También reportan tasas mucho más elevadas de trastornos del sueño, depresión y estrés laboral. Aún así, visitan al médico con menor frecuencia, aún cuando sienten la necesidad de recibir atención médica.<sup>49</sup> Si bien carecemos de datos acerca de los factores que motivan estas tendencias, los costos indirectos asociados a la búsqueda de atención médica (por ejemplo, el transporte, el cuidado de los niños, entre otros.), la distancia hasta los centros de salud y las actitudes discriminatorias en ellos han mostrado incidir en la decisión de los afrodescendientes de no buscar atención médica.<sup>50</sup>

Otros indicadores de salud confirman estas brechas. Por ejemplo, el embarazo adolescente en la población afrodescendiente es del 14,6%—el doble de la tasa nacional—y, en el caso de las jóvenes afrodescendientes en el quintil inferior de la distribución de ingresos, la tasa supera el 25% (triplicando el promedio nacional). El embarazo adolescente suele conducir a complicaciones en la salud de los hijos, incluyendo un bajo peso al nacer o desnutrición crónica. Asimismo, entre los hombres afrodescendientes, el 14,4% son fumadores (duplicando la tasa nacional).

Los patrones de suicidio también se encuentran fuertemente diferenciados en términos raciales. Uruguay tiene la tercera tasa de suicidios más alta en América Latina y el Caribe (alrededor de una de cada cinco muertes entre personas de 20-25 años), duplicando el promedio regional.<sup>51</sup> Los hombres afrodescendientes son casi cuatro veces más propensos a cometer suicidio y más de dos veces más proclives a declarar haber considerado suicidarse, pero tienen mucho menos acceso a servicios de salud mental.<sup>52</sup>

La educación es el otro eje clave para la acumulación de capital humano y, como en el caso de la salud, Uruguay ha alcanzado un enorme progreso en la última década. La asistencia a clases de los niños de 6 a 11 años está por encima del 99%, sin mostrar diferencias sustanciales entre subgrupos poblacionales, género u origen. El sólido sistema educativo de Uruguay es en parte el resultado de un compromiso incesante con la educación pública que data de fines del siglo XIX.<sup>53</sup> Sin embargo, aún existen brechas importantes entre los grupos vulnerables y la mayoría de la sociedad, especialmente en los niveles secundario y terciario, así como en la calidad de la educación recibida.

Por ejemplo, los afrodescendientes tienen niveles más bajos de educación en general, pero la brecha se ensancha considerablemente en los niveles secundario y terciario. En 2017, la probabilidad de completar la escuela entre niños y niñas afrodescendientes era bastante parecida a la de sus pares no afrodescendientes (-0,7%), luego de controlar por otras variables como el nivel socioeconómico del hogar; el nivel educativo de los padres, la ubicación del hogar, etc. Sin embargo, las probabilidades de completar la educación secundaria eran 17,5% menores, una brecha que era aún más pronunciada para las afrodescendientes, que eran 20% menos propensas a completar la secundaria que sus contrapartes femeninas no afrodescendientes, luego de controlar otros factores, como el estrato socioeconómico, la ubicación y las características familiares. En contraste, los jóvenes afrodescendientes tenían una brecha con sus pares no afrodescendientes de 14,8%, aún muy significativa, pero menor que la brecha entre mujeres.

49 Ver Ministerio de Salud, *Encuesta Nacional de Salud Uruguay. Primeros resultados, diciembre 2016*, <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/datos-y-estadisticas/datos/encuesta-nacional-de-salud>

50 Oficina de Planeamiento y Presupuesto. *Estrategia nacional de políticas públicas para la población afrodescendiente hacia el 2030. Anexo 2: La población afrodescendiente en Uruguay*, 31.

51 Organización Mundial de la Salud, datos del Observatorio Mundial de la Salud: Tasas de suicidio por cada 100.000 habitantes, [https://www.who.int/gho/mental\\_health/suicide\\_rates\\_crude/en/](https://www.who.int/gho/mental_health/suicide_rates_crude/en/)

52 Ministerio de Salud Pública, *Plan nacional de prevención del suicidio para Uruguay 2011-2015* (Montevideo, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio del Interior y Ministerio de Desarrollo Social, 2011).

53 Ministerio de Educación y Cultura, *A 140 años de la educación del pueblo: Aportes para la reflexión sobre la educación en el Uruguay* (Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, 2014).



Tabla 3: Tasas de asistencia escolar por grupo etario y grupo poblacional

	Valor	No AD	AD	Diferencia entre AD y no AD	Mujeres	Mujeres y AD	Mujeres AD y no AD
Población general							
Escolaridad 6–11	99,5%	99,5%	99,5%		99,4%	99,6%	
Escolaridad 12–17	91,3%	91,5%	89,9%		92,8%	91,7%	
Escolaridad 18–22	48,2%	49,5%	38,5%	***	55,2%	43,8%	***
Población del primer quintil de ingresos							
Escolaridad 6–11	99,3%	99,4%	98,7%		99,1%	99,5%	*
Escolaridad 12–17	84,9%	84,6%	85,9%		87,1%	88,9%	
Escolaridad 18–22	31,0%	32,0%	25,9%		35,1%	30,4%	

Fuente: Cálculos empleando SEDLAC (CEDLAS-BM) basado en la ECH 2017.  
Nota: Estadísticamente diferente en 1% \*\*\*, 5% \*\*, 10% \*. AD = Afrodescendiente.

Tabla 4: Logros educativos por grupo poblacional

	General	No AD	AD	Diferencia estadística	Mujer	Diferencia estadística	AD mujer	AD hombre
Primaria incompleta o menos	10%	9%	12%	***	9%		12%	13%
Primaria completa	22%	22%	26%	***	22%		25%	27%
Secundaria incompleta	37%	36%	42%	***	34%	***	42%	43%
Secundaria completa	11%	11%	8%	***	11%		8%	8%
Terciaria incompleta	7%	8%	5%	***	8%	***	6%	5%
Terciaria completa	13%	14%	6%	***	15%	***	7%	5%

Fuente: SEDLAC (CEDLAS-WB) basado en la ECH 2017.  
Nota: Adultos mayores de 20 años. AD = Afrodescendientes.

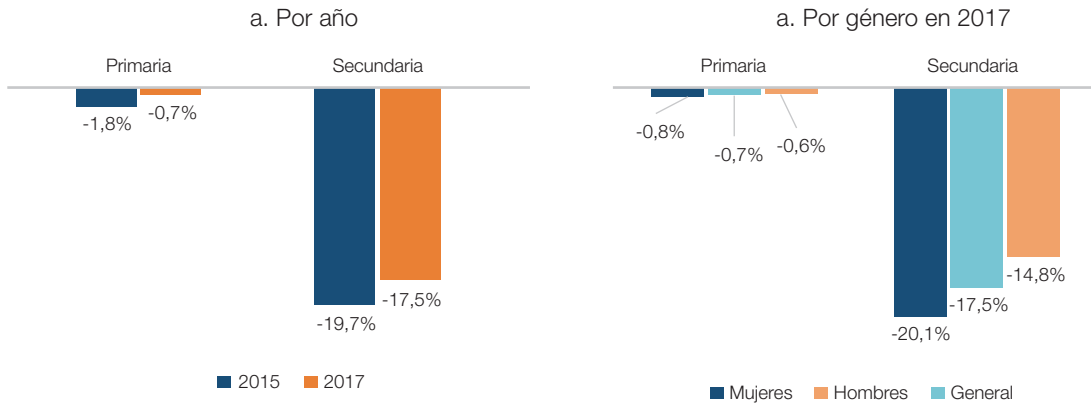
La disparidad en la asistencia a clases es notoria entre niños y jóvenes del 20% inferior en la distribución de ingresos. Con base en una estimación del Índice de Oportunidades Humanas sobre asistencia escolar entre individuos de 18 a 22 años de edad (es decir, los que deberían estar asistiendo a la educación terciaria), sólo el 48% estaba asistiendo a educación terciaria pero aquéllos de estratos socioeconómicos más bajos mostraron menos probabilidad de hacerlo.

Las personas con discapacidad también tienen menores niveles de asistencia escolar y logro educativo. Si bien la tasa nacional de personas que han com-

pletado la educación primaria o menos es del 40%, entre las personas con algún nivel de discapacidad<sup>54</sup> alcanza el 57% y llega al 72,5% para aquéllos con una discapacidad severa. Mientras que el 10% de la población nacional ha completado la educación terciaria, sólo el 5,4 y 4% de aquellos con discapacidad y discapacidad severa, respectivamente, lo han logrado. Como sucede en el mercado laboral, vivir con una persona con discapacidad tiene importantes efectos para el resto de los habitantes del hogar. Si bien la asistencia a la escuela primaria es relativamente similar entre ambos grupos, en los niveles secundario y terciario existen importantes brechas entre los

54 Una persona con cierta discapacidad es aquella que ha manifestado tener dificultad (ya sea un poco, algo o mucha) para realizar algunas funciones relativas a oír, ver, caminar o aprender.

Figura 5: Disminución en la probabilidad de completar la educación primaria o secundaria si una persona pertenece a un hogar AD versus un hogar no AD, por año



Fuente: Armonización de SEDLAC (CEDLAS y BM) de la ECH 2015 y 2017; y ADLA 2018.  
Nota: AD = Afrodescendiente.

miembros de un hogar con al menos una persona con discapacidad y uno sin ninguna. En general, los primeros tienen menos logros educativos que quienes viven en hogares sin miembros con discapacidad (ver tabla 5).

La asistencia a clases y el logro educativo no son las únicas áreas donde se manifiesta la exclusión. La calidad de la educación que reciben los niños puede ser muy diferente entre los distintos grupos. Con base en datos del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), el puntaje promedio en matemáticas de los niños y niñas afrodescendientes es más bajo que el de los no afrodescendientes (412,11 frente a 428,1).<sup>55</sup> La educación de la madre y la condición socioeconómica también inciden en el desempeño de los estudiantes. Los niños cuyas madres no han completado la educación primaria obtuvieron los puntajes más bajos en las evaluaciones de matemáticas en ambos grupos, seguidos de aquéllos cuyas madres sí habían comple-

tado la educación primaria. Los niños de hogares en los dos quintiles de ingreso más bajos obtuvieron los menores promedios. La raza y la condición socioeconómica tuvieron la mayor incidencia en los puntajes de los niños.

Existen también diferencias en el acceso a la educación temprana. Según la encuesta del 2015 sobre nutrición, desarrollo infantil y salud (ENDIS), el 17% de los niños de 2 a 6 años de edad que vivían en zonas urbanas nunca habían acudido a ninguna institución educativa, mientras que, en el caso de niños afrodescendientes, el 19% nunca había ido a un centro educativo a los 6 años. Entre las razones citadas más frecuentemente para no enviar a sus hijos a la educación preescolar estaban la creencia de que el niño era demasiado pequeño para salir del hogar; la preferencia de cuidarlos en casa y los altos costos indirectos asociados. Las madres afrodescendientes también mencionaron la falta de cuotas como factor adicional.<sup>56</sup>

55 Los puntajes en las evaluaciones de lectura y ciencias también revelan diferencias entre los niños afrodescendientes y sus contrapartes, con puntajes más altos para estos últimos. Sin embargo, los datos para estas evaluaciones son demasiado ruidosos y por eso los resultados no se incluyen en este análisis.

56 El artículo 6 de la ley 19.122 establece que todos los sistemas de becas y apoyo estudiantil que se otorguen a nivel nacional y local, aún cuando su fuente de financiamiento provenga de la cooperación internacional, deben incorporar cupos para los afrodescendientes. En principio, cualquier tipo de apoyo a la educación preescolar debería incluir cupos para los afrodescendientes. Sin embargo, el reciente informe de 2019 de la OPP, que evalúa la implementación de la ley 19.122, no cita ningún esfuerzo para la temprana infancia.

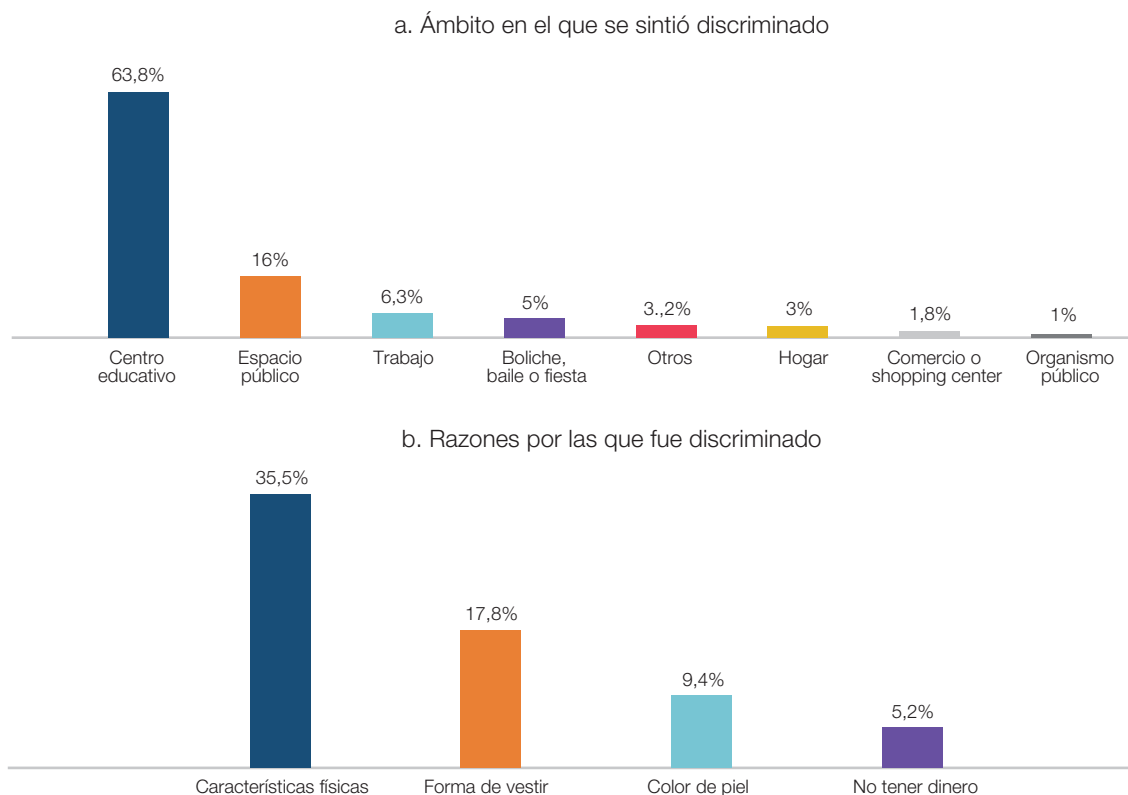
Tabla 5: Resultados educativos por grupos de individuos

	General	Persona con cierta discapacidad	Persona con discapacidad severa	Reside en un hogar sin familiares con discapacidad	Reside en un hogar con un familiar con cierta discapacidad	Reside en un hogar con un familiar con discapacidad severa
Asistencia						
Escolaridad 6–11	99,1%	97,5% ***	75,6% ***	94,8%	99,1% ***	98,8% ***
Escolaridad 12–17	83,6%	77,8% ***	57,8% ***	81,4%	80,4% ***	75,3% ***
Escolaridad 18–22	38,5%	29,3% ***	17,5% ***	39,4%	31,8% ***	25,7% ***
Logro educativo						
Primaria o menos	39,3%	57,2% ***	72,5% ***	34,2%	41,2% ***	49,3% ***
Secundaria incompleta	22,9%	17,8% ***	10,5% ***	23,0%	27,3% ***	23,9% ***
Secundaria	17,4%	11,5% ***	7,3% ***	19,2%	16,8% ***	13,7% ***
Terciaria incompleta	9,6%	8,1% ***	5,7% ***	10,4%	8,3% ***	7,8% ***
Terciaria	10,7%	5,4% ***	4,0% ***	13,3%	6,4% ***	5,3% ***

Fuente: Basada en el Censo 2011.

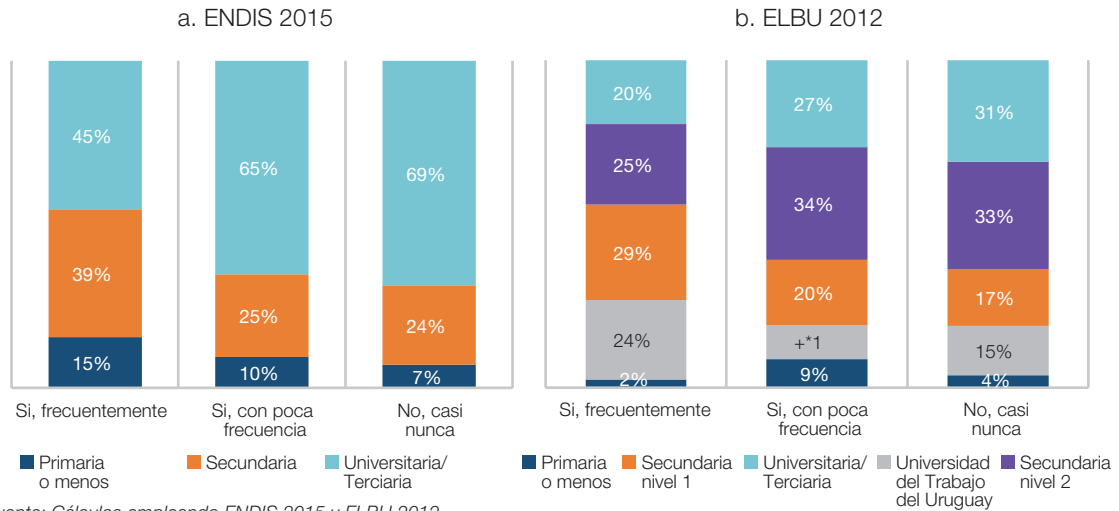
Notas: Las columnas 4–6 incluyen a miembros de hogares que no tienen una discapacidad ellos mismos. Estadísticamente diferente en 1% \*\*\*, 5% \*\*, 10% \*.

Figura 6: Principales razones por las que jóvenes y adolescentes se sintieron discriminados



Fuente: Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes (edades entre 12 y 29) 2013.

Figura 7: Expectativas en materia de educación de los padres basadas en haber sufrido discriminación en los últimos tres meses



Como sucede en el mercado de trabajo, la discriminación está detrás de muchas de estas brechas. Los ambientes escolares inseguros, inaccesibles u hostiles, por ejemplo, producen resultados negativos al hacer más difícil que las mujeres, los afrodescendientes y los estudiantes con discapacidad permanezcan en la escuela o se desempeñen bien. En 2013, la Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes (ENAJ), que incluye a entrevistados de 12 a 29 años de edad, encontró que el 63,8% reportó discriminación en algún contexto educativo—un aumento con respecto a 2008, cuando era del 46% (ver figura 6).

La discriminación también limita las expectativas de los padres y sus aspiraciones con respecto al futuro de sus hijos, las cuales son fundamentales para fomentar resultados positivos en los niños. Sólo el 56%

de los padres afrodescendientes cree que sus hijos completarán la educación terciaria, en comparación con el 68,3% de los padres no afrodescendientes. Dos encuestas nacionales relatan una historia similar: reportar haber sido discriminado/a se correlaciona negativamente con las expectativas del logro educativo de los hijos.<sup>57,58</sup> Existe una diferencia de 24 puntos porcentuales en la proporción de padres que esperan que sus hijos lleguen a la universidad entre quienes fueron discriminados y los que no (figura 7).<sup>59</sup> Si bien no podemos cuantificar por completo el costo de la exclusión de la educación terciaria, las personas que obtienen un grado universitario ganan en promedio un 40% más que aquéllos que sólo completaron la educación secundaria (o tomaron algunos cursos terciarios), manteniendo lo demás constante.<sup>60</sup> Si las expectativas de sus padres de no

57 En el ENDIS 2015, el 9,1% de los cuidadores manifestaron haber sido discriminados en los tres meses previos a la entrevista (y cerca del 3,6% declararon haber sido discriminados siempre/frecuentemente); mientras que en la ELBU estas tasas se ubican en 14% y 5,4%, respectivamente. Estas encuestas, aunque representan dos puntos diferentes en el tiempo y dos poblaciones distintas (padres de niños entre 0-4 años y de niños entre 6-7 años, respectivamente), muestran resultados similares.

58 Reconocemos absolutamente que esta medida autodeclarada es una medida ruidosa de actos de discriminación, bien sean porque los individuos pueden haber ya internalizado la discriminación como algo "común" o "cotidiano", o porque el punto de referencia de lo que constituye discriminación es diferente para distintas personas. Por esta razón, estos resultados deben interpretarse con cautela.

59 La brecha es notoriamente más baja en la ELBU (11 puntos porcentuales).

60 El equipo realizó una estimación aproximada de estos costos haciendo un cálculo rápido utilizando estas diferencias en porcentajes y una ecuación tipo Mincer (1974) para el mercado de trabajo uruguayo. Usamos la ECH 2017 para estimar una regresión de los registros de los salarios como la variable dependiente y una serie de características demográficas (edad, nivel educativo, ubicación, variables *dummy* de género y etnia, estructura del hogar, sector de empleo y una variable *dummy* de trabajo informal) como regresores. El nivel educativo se define en las siguientes categorías: primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa, algo de terciaria

## Recuadro 2. Presentamos a Lucrecia

Lucrecia nació en un barrio inundable en la periferia de Rivera, en un hogar pobre. Su padre les abandonó cuando ella tenía dos años. Vivió con su madre y padrastro, que era alcohólico. Su infancia y adolescencia estuvieron marcadas por la violencia y el abuso. La transfobia comenzó en su familia y se extendió a su comunidad y la sociedad en su totalidad.

Le encantaba estudiar, pero cuando cumplió 12 años abandonó la escuela porque ya no podía tolerar más el abuso que sufría a diario. “No quise estudiar más porque... una cuadra antes de llegar a la escuela tenía que aguantar las pedradas, el café ardiente, los insultos de ‘marica,’ las burlas y risotadas...”

*Entrevista, Rivera, UDELAR Trabajo cualitativo*

recibir educación terciaria se materializaran, podrían contribuir a que este grupo ganara alrededor de 119 pesos uruguayos menos por hora.<sup>61</sup> En resumen, la discriminación puede volver escépticos a los padres con respecto al retorno futuro de los años de escolaridad y, en el largo plazo, impactar el futuro económico de sus hijos.

La dinámica en las clases también puede hacer que los ambientes escolares se vuelvan hostiles para las minorías excluidas, conduciéndolas a la deserción escolar temprana. Los gestos desdeñosos y los ataques no verbales, el comportamiento grosero, la indiferencia, evitar hacer contacto visual o restar importancia a las quejas pueden generar ambientes insoportables en el aula para los niños excluidos.<sup>62</sup> Ciertos intercambios verbales diarios aparentemente inofensivos

pueden también enviar mensajes denigrantes a los niños excluidos. Estos mensajes negativos a menudo se transmiten como bromas, apodos, expresiones comunes o folklorizantes (por ejemplo, expresiones como “hacer cosas de negro,” pintarse la cara de negro, hacer caracterizaciones de género con tono humorístico) y la exclusión de otras actividades sociales fuera de clase, entre otros.<sup>63</sup>

Los sesgos implícitos también pueden tener efectos profundos en los niños excluidos. Estos sesgos comprenden evaluaciones positivas y negativas de diferentes grupos sociales y pueden activarse involuntariamente, sin que la gente esté consciente de ellos. Los sesgos implícitos se crean temprano en la vida y pueden tener una larga duración, aún cuando contradigan creencias explícitas.<sup>64</sup> Los propios gru-

y terciaria completa. Así, la carrera de Educación y Formación Técnico-Profesional que ofrece la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) se vuelve parte de la educación secundaria general. Una desagregación más detallada podría arrojar brechas salariales estimadas más bajas entre aquellos con educación terciaria incompleta y terciaria completa.

61 En 2017, el retorno esperado de alguien que completó la educación terciaria fue de 269 pesos uruguayos por hora, controlando por género, departamento, ubicación urbana, características de dependencia en el hogar, ocupación de tiempo completo y afrodescendencia. Además, el retorno esperado de alguien que completó la educación secundaria es de 150 pesos uruguayos, controlando las mismas características.

62 Derald Wing Sue, Christina M. Capodilupo, Gina C. Torino, Jennifer M. Bucceri, Aisha M. B. Holder, Kevin L. Nadal y Marta Esquilin, “Racial Microaggressions in Everyday Life: Implications for Clinical Practice,” en *American Psychologist* mayo-junio 62, núm. 4 (2007): 271-86.

63 Administración Nacional de Educación Pública, Ministerio de Desarrollo Social e Instituto Nacional de las Mujeres, *Guía didáctica educación y Afro-descendencia* (Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública, Ministerio de Desarrollo Social e Instituto Nacional de las Mujeres, 2016).

64 Ver Robin DiAngelo, *White Fragility: Why It's So Hard for White People to Talk About Racism* (Boston: Beacon Press, 2018).

### Recuadro 3. NINIs en Uruguay

La población joven comprende a todos los individuos entre 15 y 24 años de edad. Durante esta etapa, habitualmente se espera que estos individuos estén estudiando o incorporándose a la fuerza laboral. Sin embargo, un grupo que se ha estudiado poco es el llamado NINI—jóvenes que no estudian, trabajan ni están capacitándose (independientemente de si están buscando empleo). La tasa total de NINIs en Uruguay se estima en 11%. Pero este porcentaje no toma en cuenta a los jóvenes desempleados, estimados en 7%, que podrían incluirse en la definición de NINIs si se considera también a los jóvenes que buscan empleo. La tasa de NINIs en Uruguay es similar a la de Ecuador, Chile, Panamá o Costa Rica y más alta que la de Bolivia (13%) y Perú (11%), si uno considera a los jóvenes desempleados.

La incidencia de NINIs y los porcentajes de desempleo para los afrodescendientes y las mujeres son de 12% y 9%, y 14% y 7%, respectivamente. Ambos grupos, por lo tanto, están ligeramente más distantes de las actividades productivas en el Uruguay. Los jóvenes NINI plantean un desafío particular en materia de políticas públicas, ya que esta población existe desde hace ya algún tiempo y podría volverse dependiente de transferencias privadas o públicas.

pos excluidos pueden reproducirlos. Por ejemplo, un afrodescendiente de clase media entrevistado durante un estudio de la OPP expresó que sus pares afrodescendientes "...viven para tocar el tambor en las calles [y] escuchar música tropical con letras ofensivas y malas palabras."<sup>65</sup> Si bien son inconscientes, estos sesgos pueden moldear las acciones, percepciones y actitudes de las personas. En el caso de la educación, los estereotipos de que las mujeres carecen de ciertas aptitudes cognitivas pueden desalentarlas de cursar determinadas carreras, especialmente aquéllas en las que se percibe que un talento "extraordinario" es fundamental para el éxito.<sup>66</sup>

Las "ideologías raciales"—es decir, el conjunto de creencias que legitimizan las desigualdades raciales<sup>67</sup>—también pueden estar presentes (a veces de forma soslayada) en los libros de texto. En Uruguay, los textos suelen carecer de referencias positivas de afrodescendientes como modelos a seguir; más allá de los logros estereotipados en la música o los deportes.<sup>68</sup> Las mujeres afrodescendientes, cuyas vidas tienen importancia histórica, cultural o política a menudo están completamente ausentes de los materiales pedagógicos.

Los modelos a seguir son importantes para aumentar la capacidad de los individuos de aprovechar las

65 Estudio cualitativo de la OPP. Entrevistas y resultados Preliminares, 2019.

66 De hecho, la subrepresentación de las mujeres en una serie de campos académicos en los Estados Unidos (incluyendo ciencias, tecnología, ingeniería, matemáticas, economía y filosofía) se ha atribuido a supuestos culturales que tienden a asociar el "talento innato" con los hombres y no con las mujeres. El número de mujeres que han obtenido un doctorado en disciplinas como economía y filosofía es menos del 35%, mientras que en disciplinas como psicología e historia del arte supera el 70%. Además, se percibe a los afroamericanos como carentes de "talento intelectual innato" y por lo tanto están subrepresentados en disciplinas donde se considera que el talento "prodigioso" es crítico para el éxito. Ver Sarah-Jane Leslie, Andrei Cimpian, Meredith Meyer y Edward Freeland, "Expectations of Brilliance Underlie Gender Distributions across Academic Disciplines," en *Science* 347 (6219) (2015): 262–265.

67 Para Bonilla-Silva, una ideología racial puede definirse como los "marcos basados en la raza que los actores utilizan para explicar y justificar (en el caso de la raza dominante) o cuestionar (en el caso de la raza o razas subordinadas) el *status quo* racial." Por lo general, el marco racial del grupo dominante se vuelve más extendido, lo cual perpetúa prácticas e ideas que hacen perdurar el *status quo* racial. Las ideologías raciales son comentarios sobre la forma en que las relaciones sociales funcionan o cómo deberían funcionar. Ver Eduardo Bonilla-Silva, *Racism without Racists. Color-Blind Racism and the Persistence of Racial Inequality in America* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2014), 44.

68 Germán Freire et al., *Afrodescendientes en Latinoamérica*.

oportunidades que se les presentan, ya que fomentan sus aspiraciones (y las de sus padres).<sup>69</sup> Los modelos positivos a seguir pueden transmitir a las generaciones más jóvenes el conocimiento acerca de quiénes son y a qué pueden aspirar. Su ausencia puede limitar gravemente las fronteras de lo imaginable para el futuro.

La discriminación no sólo conduce a resultados educativos de más bajo nivel, sino que también puede afectar la salud mental y física de los estudiantes. Esto puede disminuir su capacidad de adquirir destrezas no cognitivas que llevan a la formación del capital humano, incluyendo actitudes que promueven la confianza, la motivación, la tolerancia, la empatía y la resolución de conflictos.

Si bien las barreras en educación pueden tener impactos para toda la vida, un grupo que se ha ignorado es el de aquéllos que ni estudian ni trabajan. Representan cerca del 11% de la población, pero suelen pasar inadvertidos en términos de programas de políticas públicas (ver recuadro 2).

69 George J. Borjas, "Ethnic Capital and Intergenerational Mobility," en *Quarterly Journal of Economics* 107, núm. 1 (1992): 124.







# 5

## EXCLUSIÓN DE LOS ESPACIOS

# 5 Exclusión de los espacios

El acceso desigual a los espacios refuerza la exclusión social, ya que incide negativamente en la posibilidad de disfrutar de servicios u obtener empleos de alta calidad.<sup>70</sup> En este informe, el espacio se entiende no sólo en el sentido físico (es decir, la tierra, el mercado de la vivienda, el transporte o la infraestructura urbana), sino también en términos de los ámbitos social, cultural y político en los que las personas interactúan y hacen uso de su voz y agencia.<sup>71</sup>

La exclusión de los espacios comienza al nivel del hogar. Las viviendas de los afrodescendientes, por ejemplo, están más densamente ocupadas, con un promedio de 1,3 individuos por habitación, comparadas con el promedio de un individuo en hogares no afrodescendientes. En cuanto al uso de dormitorios, el promedio para los afrodescendientes es de dos individuos por dormitorio (el límite para ser considerado hacinado<sup>72</sup>) comparado con 1,7 para los no

afrodescendientes. El número de personas que utilizan un solo baño es también ligeramente superior en los hogares afrodescendientes (4 en comparación con 3,5 entre sus contrapartes) (ver tabla 6).

Las condiciones inadecuadas de vivienda suelen afectar a los grupos más pobres y excluidos.<sup>73</sup> Según cifras del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) de Uruguay, el déficit cuantitativo de vivienda en el país varía entre 2% y 6% entre los diferentes departamentos,<sup>74</sup> mientras que el 15% de la población cuenta con al menos una forma de déficit cualitativo.<sup>75</sup> En este segmento, los hogares monoparentales con jefatura femenina están desproporcionadamente afectados por condiciones de vivienda que están debajo del estándar (87%).<sup>76</sup>

Las condiciones y calidad de las viviendas también son peores para los afrodescendientes. Según la ECH 2017, 67% de los hogares afrodescendientes habitan

70 Mona Serageldin, *Inclusive Cities and Access to Land, Housing, and Services in Developing Countries*, Urban Development Series Knowledge Papers, núm. 22 (Banco Mundial: Washington, DC, 2016), 2.

71 Banco Mundial, *Inclusion Matters*, 98

72 OPP Observatorio Territorio Uruguay, [http://www.otu.opp.gub.uy/?q=listados/listados\\_ficha&id=577&cant=0&fecha=2017-01-01](http://www.otu.opp.gub.uy/?q=listados/listados_ficha&id=577&cant=0&fecha=2017-01-01)

73 Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *The State of Latin American and Caribbean Cities 2012. Towards a New Urban Transition* (Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2012), xii. Sin embargo, las personas que están sobre la línea de pobreza podrían también enfrentar exclusión en materia de vivienda.

74 Esta categoría se refiere a hogares que: a) están habitados sin el permiso formal del propietario; b) tienen materiales de construcción inadecuados en paredes, pisos y techos y 3) se comparten con otra familia. Ver Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*, <https://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10011311-plan-quinquenal-de-vivienda-2015-2019?highlight=WyjwbGFuliwicXVpbnFIZW5hbClnBsYW4gcXVpbnFIZW5hbCjd>, 92. El área metropolitana que se extiende a lo largo de Maldonado y Montevideo cuenta con el número más alto de hogares con al menos un déficit cuantitativo.

75 Esta categoría se refiere a hogares que: a) sufren de hacinamiento (con más de dos personas por dormitorio); b) carecen de acceso a agua potable dentro de la vivienda; c) cuentan con instalaciones de saneamiento inadecuadas. Ver Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*, 93.

76 Ibid, 98

Tabla 6: Características de la vivienda por género y origen étnico

	General	No AD	AD	Diferencia entre AD y no AD	Jefatura femenina del hogar	Jefatura femenina es mujer AD	Diferencia jefatura femenina no AD
Individuos por habitación	1,1	1,0	1,3	***	0,8	1,08	***
Individuos por dormitorio	1,7	1,7	2,0	***	1,4	1,7	***
Individuos por baño	3,5	3,5	4,0	***	2,6	3,2	***
Baño dentro de vivienda	95%	96%	91%	***	96%	91%	***
Habita el dueño	58%	59%	53%	***	56%	49%	***
Habitan inquilinos	18%	18%	19%		20%	21%	
No paga alquiler (autorizado por parte privada)	20%	19%	24%	***	20%	25%	***
Otra vivienda	4%	4%	5%		3%	5%	
Déficit cualitativo de vivienda	20%	19%	31%	***	11%	21%	***
Vivienda con hacinamiento	15%	14%	27%	***	9%	18%	***
Sin agua corriente	5%	6%	4%	***	2%	2%	
Sin red de saneamiento	1%	1%	3%	***	1%	2%	
Vivienda en condición peligrosa	48%	46%	67%	***	49%	68%	***
Humedad en vivienda	36%	34%	48%	***	37%	49%	***
Peligro de derrumbe	21%	19%	32%	***	22%	32%	***
Humedad en techos	16%	16%	19%	***	18%	19%	
Goteras en techos	19%	18%	34%	***	19%	34%	***
Paredes agrietadas	11%	10%	18%	***	11%	18%	***
Puertas y ventanas en malas condiciones	14%	12%	25%	***	14%	25%	***
Grietas en pisos	5%	5%	11%	***	5%	11%	***
Caída de yeso de paredes o techos	15%	14%	22%	***	16%	23%	***
Techos sueltos	3%	3%	5%	***	3%	5%	***
Poca luz natural	7%	7%	14%	***	8%	15%	***
Mala ventilación	4%	3%	9%	***	4%	9%	***
Inundable si llueve	4%	4%	9%	***	4%	9%	***
Humedad en cimientos	27%	26%	38%	***	28%	40%	***

Fuente: ECH 2017.

Nota: Los déficits cualitativos de vivienda son los de una vivienda hacinada, sin agua corriente ni redes sanitarias. Se considera que una vivienda está en riesgo si se observa al menos uno de estos factores: humedad en los techos, goteras en los techos, paredes agrietadas, puertas o ventanas en malas condiciones, grietas en los pisos, caída de yeso de paredes o techos, techos sueltos, poca luz natural, mala ventilación, inundable si llueve, peligro de derrumbe o humedad en los cimientos. Las diferencias se muestran por importancia estadística en \*\*\* 1%, \*\* 5%, \* 10%. AD = Afrodescendiente.

en viviendas que se consideran en peligro,<sup>77</sup> mientras que las estimaciones para los no afrodescendientes rondan el 46%. La brecha es mayor cuando se toma en cuenta el género. Al analizar las viviendas en condiciones de riesgo en el caso de hogares con jefatura femenina afrodescendiente y jefatura masculina afrodescendiente, la estimación es levemente más alta para las mujeres (con 68%), comparadas con el 67% de los hombres. Por último, los afrodescendientes experimentan déficits cualitativos de la vivienda con más frecuencia (31% frente a 19%).

Las tasas de propiedad de la vivienda también varían entre afrodescendientes y no afrodescendientes, con 53% y 59% de hogares propietarios de sus viviendas, respectivamente. Los afrodescendientes tienden a ser más vulnerables con respecto a la certeza de los lugares que habitan, pues el 24% de los hogares viven de forma gratuita en propiedades autorizadas por dueños privados, frente al 19% estimado para sus contrapartes. Históricamente, un mayor porcentaje de individuos afrodescendientes se han establecido en asentamientos irregulares en todo el país, mostrando una diferencia significativa respecto al porcentaje nacional y una brecha aún mayor respecto a los no afrodescendientes. En 2017, 11,3% de las personas afrodescendientes vivían en asentamientos irregulares, contrastando con el 4,7% estimado para la población total y 3,9% estimado para individuos no afrodescendientes. Las diferencias en el porcentaje de individuos en asentamientos irregulares son aún mayores en Montevideo: 20,3% para individuos afrodescendientes, frente a 8,4% y 6,9% para la población general y personas no afrodescendientes, respectivamente.

Existe cierta evidencia de que los hogares con una persona con discapacidad habitan en viviendas de menor calidad que la población en general. Indicadores como el número de personas por habitación o por dormitorio sugieren que hay más hogares de esta categoría viviendo en espacios más pequeños que el promedio de los hogares uruguayos. Este grupo de la población también es menos propenso a tener internet en casa y teléfono móvil. Aunque los hogares con al menos un miembro con discapacidad tienen más probabilidad de ser propietarios que la población en general, sus viviendas son más proclives a tener un déficit cualitativo (debido al hacinamiento y falta de acceso al agua corriente o saneamiento).

## Barrios rezagados

La exclusión espacial es visible en el hecho de que algunos grupos tienden a estar sobrerrepresentados en áreas deterioradas y a menudo habitan en asentamientos irregulares que están más expuestos al hacinamiento, las inundaciones y la delincuencia.<sup>78</sup>

Uruguay tiene uno de los niveles de urbanización más altos en América Latina y el Caribe. Según el último censo (2011), el 93,4% de la población vive en una aglomeración urbana. En consecuencia, existe un acceso prácticamente universal al agua corriente, la electricidad y los servicios de saneamiento. Sin embargo, la segregación residencial ha persistido e incluso se ha intensificado en los últimos años.<sup>79</sup> Alrededor del 5% de la población urbana en Uruguay vive en asentamientos irregulares.<sup>80</sup> Estos asentamientos tienen una larga historia y en su formación entran en

77 De acuerdo con la ECH 2017, una vivienda está en situación de riesgo si muestra al menos una de las siguientes características: humedad o goteras en los techos, grietas en las paredes, mal estado de las puertas y/o ventanas, grietas en los pisos, caída del yeso de paredes o techo, techos sueltos, poca luz natural, mala ventilación, inundable si llueve, peligro de derrumbe y humedad en los cimientos.

78 Desde 2006, un asentamiento irregular en Uruguay se define como un "agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales." Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Programa de Mejoramiento de Barrios, *Informe técnico. Actualización de la cartografía nacional de asentamientos irregulares 2018*, 2, [https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Asentamientos%20irregulares\\_informe\\_cartograf%C3%ADa2018\\_0.pdf](https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Asentamientos%20irregulares_informe_cartograf%C3%ADa2018_0.pdf)

79 Miguel Pablo Serna y Franco González Mora, "Cambios hasta cierto punto: Segregación residencial y desigualdades económicas en Montevideo (1996–2015)," en *Latin American Research Review* 52, núm. 4 (2017): 571–588.

80 Datos citados en Presidencia República Oriental del Uruguay, *Informe nacional voluntario–Uruguay 2017, Objetivos de Desarrollo*

juego diversas causas.<sup>81</sup> Sin embargo, su número ha crecido durante la última década, alcanzando cerca de 607 asentamientos en 2018 (45 más que en 2011). De estos nuevos asentamientos informales, solamente el 2% están conectados a la red de saneamiento y 9% tienen conexiones formales de electricidad. En la capital, que concentra el 54% de todos los asentamientos informales, la segregación socio-territorial ha permanecido constante entre los dos últimos censos.

Con frecuencia, los asentamientos informales se integran a la ciudad de forma inadecuada, sin planificación urbana ni derecho de tenencia de la tierra.<sup>82</sup> Son más propensos a contar con servicios y espacios públicos deficientes y ofrecen menos oportunidades de empleo y educación.<sup>83</sup> Son más susceptibles al crimen y las inundaciones.<sup>84</sup> Por ejemplo, La Vía, en Rivera, está ubicada al costado de la vía férrea, lo cual plantea serios riesgos a su población.<sup>85</sup> Todas estas condiciones conducen a situaciones de informalidad que se superponen—en materia de vivienda, transporte y trabajo.

Las minorías vulnerables a menudo se concentran en estos barrios rezagados. En tales áreas, los miembros del hogar suelen ser más jóvenes, tener jefatura femenina con más frecuencia (58% frente al 42% de jefaturas femeninas en la ciudad formal) y experimentar dificultades económicas. En Montevideo, mientras que los distritos costeros más adinerados tienen menos del 14% de los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBIs), un grupo de barrios del norte ubicados principalmente en la periferia revelan deficiencias críticas: entre el 40% y 60% de los hogares tienen NBIs. Estas disparidades espaciales han sido constantes en el tiempo, ya que las áreas con las ma-

yores concentraciones de hogares con NBIs han sido prácticamente las mismas en 1966, en 2011 y hoy.

Las brechas espaciales también se manifiestan en el valor de los alquileres, haciendo que las viviendas de menor valor se aglomeren en las zonas noreste y noroeste. En 1996, las viviendas de alquiler más bajo se aglomeraban en el noreste y noroeste de Montevideo, que son las áreas con las tasas de pobreza más altas y de hogares con NBIs. Si bien hubo una depreciación general de los valores de los alquileres en toda la ciudad, la distribución de estos valores en Montevideo sigue siendo prácticamente la misma si utilizamos datos del 2015, lo cual sugiere la persistencia de las disparidades en el tiempo.

Los afrodescendientes están sobrerrepresentados en los asentamientos informales. Tienen casi el doble de probabilidades de vivir en estas zonas, lo cual puede explicarse en parte por los patrones históricos de la segregación espacial (ver recuadro 3). En Artigas y Rivera—los departamentos que tienen la más alta proporción de afrodescendientes—el porcentaje de afrodescendientes que vive en barrios pobres es aún más pronunciado: 18 y 15%, comparado con 15 y 9% entre los no afrodescendientes, respectivamente.

A partir de encuestas de hogares y datos de censos para documentar la distribución espacial de la población a nivel del “centro comunal zonal” o CCZ en Montevideo, 7 de 18 de tales zonas concentran el 63,3% de la población afrodescendiente en la ciudad. Cuando la tasa de pobreza de cada uno de estos CCZs se computa por separado, utilizando los datos de la ECH 2017, las siete zonas tienen las tasas de pobreza más altas en Montevideo, hecho que ha

Sostenible, 2017, [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19436Uruguay\\_VNR\\_URUGUAY\\_2018.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19436Uruguay_VNR_URUGUAY_2018.pdf)

81 Verónica Amarante y Marcelo Caffera, *Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares. Un análisis económico*. (Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Universidad de Montevideo, 2003), <http://www2.um.edu.uy/marcaffera/investigacion/Resumen%20Asentamientos.pdf>

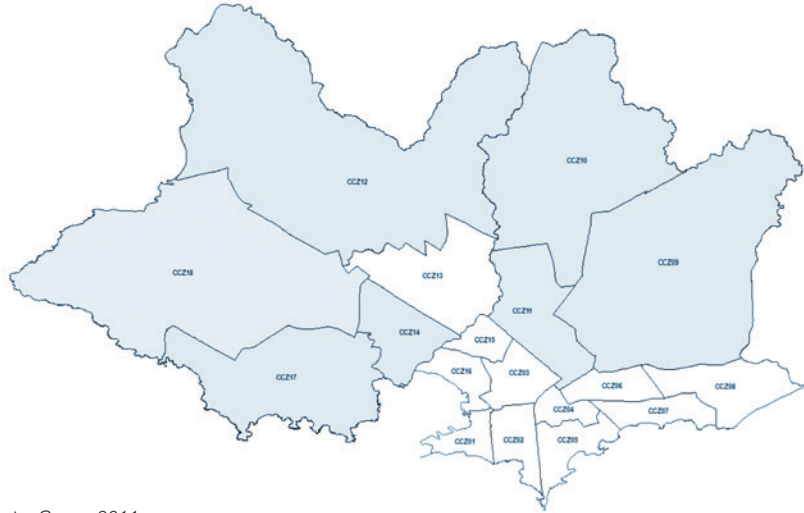
82 Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *The State of Latin American and Caribbean Cities 2012*; Banco Mundial, *Inclusion Matters*, 133-134.

83 Banco Mundial, *Inclusion Matters*, 133-134.

84 Jack Couriel, *De cercanías a lejanías: Fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo* (Montevideo: Ediciones Trilce, 2010).

85 Antía Arguiñarena, Luisina Castelli, Gonzalo Gutiérrez, Marcelo Rossal y Camilo Zino, *Estudio cualitativo: Inclusión social en territorios vulnerables de Uruguay*, Universidad de la República (UDELAR), informe de antecedentes, 10.

Mapa 1: Áreas con mayor concentración de afrodescendientes y mayores niveles de vulnerabilidad



Fuente: Censo 2011.

cambiado poco entre 2011 y 2017. Mirando los indicadores de vulnerabilidad,<sup>86</sup> los resultados indican que estas siete zonas también concentran el 75% de la población de Montevideo que recibe su seguro de salud a través del Ministerio de Salud Pública, 85% de la población que utiliza una tarjeta para personas de bajos ingresos, 62% de la población que declaró no haber usado internet durante el mes previo a la encuesta y 80% de los niños que asisten a escuelas CAIF (ver mapa 1).<sup>87</sup>

Un asentamiento informal puede limitar la capacidad de una persona de establecer redes sociales significativas que promuevan la movilidad social. Vivir en estos espacios puede reducir la interacción entre personas con diferentes estratos socioeconómicos (entre grupos de ingresos altos y bajos), obstáculo

que, se ha comprobado, afecta las opciones de empleo de una persona.<sup>88</sup> Los barrios de Montevideo son bastante homogéneos en una serie de indicadores. A diferencia de los vecindarios costeros y centrales, los barrios periféricos tienen la tasa más alta de personas empleadas en trabajos poco calificados.<sup>89</sup>

Este patrón de desventajas que se superponen no es exclusivo de Montevideo. Rivera, en la frontera norte con Brasil, tiene la proporción más alta de hogares pobres del país (8,8%, frente al promedio nacional de 5,2%), el cuarto número más alto de asentamientos informales creados entre 2011 y 2018, y el porcentaje más elevado de informalidad (51,9%). También tiene la segunda proporción más alta de afrodescendientes, la cuarta población con más personas con discapacidad (18,3%) y la sexta proporción más alta de per-

86 Tales como la incidencia de personas que reciben o usan cada servicio: seguro de salud otorgado por el Ministerio de Salud Pública (MSP/ASSE), apoyo dirigido a personas de bajos ingresos a través de una tarjeta (Tarjeta Uruguay Social TUS-MIDES o TUS-INDA); no uso de internet durante el mes previo a la encuesta y niños que reciben educación preescolar del CAIF.

87 Plan CAIF (Centro de Atención a la Infancia y la Familia) es una política pública que busca garantizar la protección y promoción de los derechos de los niños de 0 a 3 años (<https://www.plancaif.org.uy/plan-caif/que-es-plan-caif>). La política apoya el establecimiento y funcionamiento de centros donde las familias pobres o socialmente vulnerables pueden llevar a sus hijos. Los centros cuentan con un programa nutricional, un programa de promoción de la salud y un programa para desarrollar el potencial de los adultos en el marco de sus comunidades. Los centros CAIF se encuentran tanto en zonas urbanas como rurales.

88 Austin Kilroy, *Intra-Urban Spatial Inequality: Cities as "Urban Regions"* (Banco Mundial: Washington, DC, 2009), 12-13.

89 Agustín Iturralde y Leonardo Altmann, *Fractura social y nueva pobreza urbana en Montevideo (2007-2016)* (Montevideo: Centro de Estudios para el Desarrollo, 2018).

## Recuadro 4. Los desalojos forzosos de los afrodescendientes

Un alto porcentaje de afrodescendientes se han establecido en asentamientos informales en Uruguay. En el caso de Montevideo, esto puede deberse, en parte, a la forma en que han sido históricamente integrados a la ciudad.

Luego de abolirse la esclavitud, los afrodescendientes que vivían en zonas urbanas gradualmente se mudaron de las casas de sus antiguos patrones a viviendas precarias de madera en las afueras de la ciudad. El acceso a la vivienda era principalmente a través del mercado de alquileres y recurriendo a unidades en viejos edificios llamados conventillos, inquilinatos y pensiones.<sup>a</sup> Para 1908, un cuarto de la población en Montevideo vivía en unidades alquiladas y el 3% de todos los hogares eran conventillos e inquilinatos, ubicados cerca de las zonas de Barrio Sur, Centro, Cerdón, Tres Cruces y la Ciudad Vieja.<sup>b</sup> Estos edificios se construyeron cerca de las principales zonas industriales y vías ferroviarias con el propósito de proveer de vivienda a los trabajadores. A comienzos del siglo XX, los hogares de altos ingresos evitaban la región costera del sur porque las fuertes tormentas o temporales solían golpearla. Los conventillos eran racialmente mixtos; estaban compuestos de inmigrantes europeos, migrantes rurales internos y antiguos esclavos. El conventillo más grande era el Medio Mundo, seguido de una serie de otros más pequeños que surgieron en el Barrio Reus al Sur (la actual Villa Muñoz). Los conventillos se convirtieron en espacios donde las tradiciones culturales de los afrodescendientes florecieron.

Hasta 1927, el mercado de alquileres no estaba regulado; carecía de reglas que protegieran a los inquilinos y propietarios. En 1947, la Ley de Alquileres limitó los desalojos y congeló los precios de los alquileres. Los propietarios reaccionaron minimizando o interrumpiendo el mantenimiento de las unidades, lo cual llevó al deterioro de las condiciones de los edificios y al hacinamiento en los conventillos. Para mediados del siglo XX, quedaban pocos de los conventillos originales (principalmente Medio Mundo y Ansina, que siguieron teniendo una composición racial mixta e inquilinos de la clase trabajadora).

En noviembre de 1975, la dictadura militar declaró que los conventillos se encontraban en “condiciones ruinosas” y comenzó el desalojo de los residentes afrodescendientes y la demolición de las estructuras.<sup>c</sup> En 1978, se otorgó a la Intendencia de Montevideo la potestad de desalojar a los residentes de edificios con alto riesgo de derrumbe en la Ciudad Vieja, Palermo y Barrio Sur. Si bien el conventillo Ansina y otros habían sido declarados Monumentos Históricos Nacionales, a 57 edificios se les quitó esta categoría y se hicieron planes de demolición para cientos de propiedades.<sup>d</sup> La industria de bienes raíces construyó proyectos residenciales en el sitio de las casas de alquiler demolidas.

Los afrodescendientes fueron desplazados de los conventillos en Medio Mundo, Ansina y la Ciudad Vieja. En los años noventa, organizaciones negras como Mundo Afro argumentaron que los desalojos habían sido “ataques racistas contra la población afrouruguaya, motivados en parte por el deseo de aprovechar el creciente valor de la propiedad inmobiliaria en los barrios centrales de la ciudad.”<sup>e</sup> Los desalojos también se percibieron como un ataque a las “familias, cultura, historia y tradiciones” de los afrodescendientes.<sup>f</sup>

A principios de los 2000 Mundo Afro trabajó con el Grupo de Apoyo a la Mujer Afrouruguaya (GAMA) para convertir una propiedad que pertenecía a la ciudad en la zona de Palermo (cerca del conventillo Medio Mundo) en una solución habitacional para madres solteras afrodescendientes, pero el proyecto enfrentó una serie de obstáculos, incluyendo la oposición inicial de vecinos residentes de rascacielos.<sup>g</sup> Además de estos esfuerzos, el retorno de los afrodescendientes a la zona de los anteriores conventillos ha tenido, en gran medida, poco éxito.

a. Los edificios habitualmente se construían como una hilera de habitaciones (de uno o dos pisos) y pequeñas unidades con un área común utilizada para el lavado de la ropa, la cocina y la interacción social.

b. Lucía Scuro Somma et al. *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*.

c. *Ibid.*, 65.

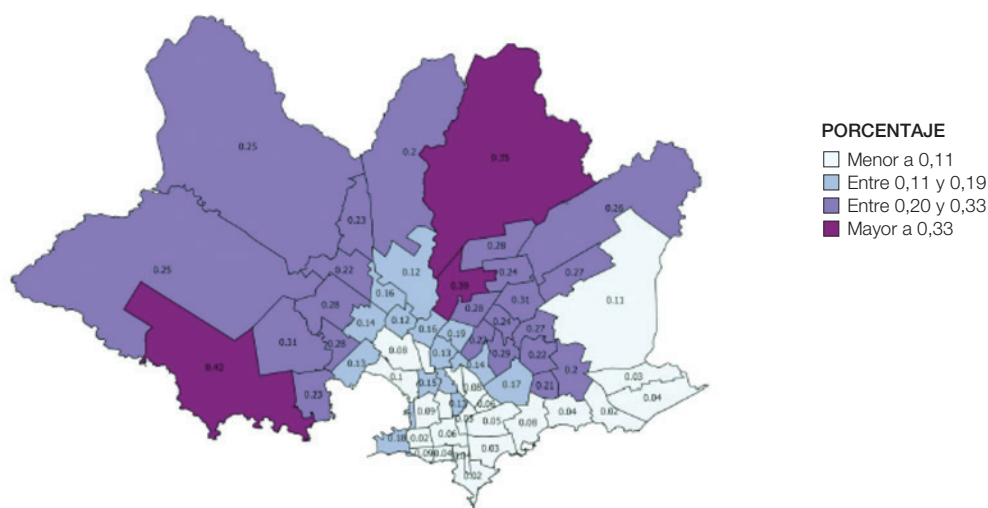
d. George Reid Andrews, *Blackness in the White Nation: A History of Afro-Uruguay* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2010), 143.

e. *Ibid.*, 142.

f. *Ibid.*, 143-144.

g. *Ibid.*, 153.

Mapa 2: Empleos de baja competencia entre jefaturas de hogar en Montevideo, 2016



Fuente: Agustín Iturralde y Leonardo Altmann, *Fractura social y nueva pobreza urbana en Montevideo (2007-2016)*.

Nota: El mapa muestra la proporción de jefes de hogar que trabajan en "ocupaciones precarias", incluidos servicios personales, peones, trabajadores independientes sin oficina, entre otros.

sonas trans (4,6%).<sup>90</sup> Dentro del último grupo, cerca del 51% ha completado únicamente la educación primaria, pero ni uno solo de los que respondieron a una encuesta reciente había completado la educación secundaria o terciaria. La tasa de desempleo de los residentes trans era del 44%. Mientras que el 70% de los encuestados declaró no haber podido encontrar trabajo durante el año previo a la encuesta, el 56% de los desempleados atribuyó su búsqueda infructuosa a la discriminación.<sup>91</sup> Este fenómeno podría explicar en parte por qué la mayoría de los encuestados trans son trabajadores sexuales que a menudo trabajan en el lado brasileño de la frontera. Un estudio realizado en otras áreas de Rivera—como Cerro del Estado—también encontró que los encuestados tenían que "bajar del Cerro" para asistir a los centros educativos o de salud, puesto que no hay clínicas ni escuelas en sus alrededores inmediatos.

Las desigualdades espaciales pueden aumentar el riesgo de contraer ciertas enfermedades (causadas, entre otros factores, por la mala calidad del agua o instalaciones sanitarias inadecuadas).<sup>92</sup> Un estudio realizado en Cantera del Zorro, en Montevideo, reunió informes de residentes sobre intoxicación por plomo y sus efectos en la salud, particularmente en los niños, incluyendo dificultades de aprendizaje.<sup>93</sup>

Vivir en un barrio rezagado expone a sus residentes a la estigmatización,<sup>94</sup> a la vez que los hace más susceptibles a la violencia y el delito. La delincuencia no afecta a todos los espacios de la misma manera. Un informe reciente encontró que la proporción de robos ha cambiado en las diferentes áreas de Montevideo. Mientras que en 2007 cerca del 20% de los robos ocurrían en las zonas más afluentes del centro y la costa, en 2016 sólo el 3% de ellos tenían lugar

90 Según el Primer Censo Nacional de Personas Trans realizado por el Ministerio de Desarrollo Social en 2016.

91 Antía Arguiñarena et al., *Estudio cualitativo: Inclusión social en territorios vulnerables de Uruguay*, 5.

92 Mark R. Montgomery, *Urban Poverty and Health in Developing Countries*. Population Bulletin 64, núm. 2 (Population Reference Bureau, 2009), 6.

93 Antía Arguiñarena et al., *Estudio cualitativo: Inclusión social en territorios vulnerables de Uruguay*, 62.

94 En 2017, el 47% de las denuncias por violaciones a derechos humanos tenían que ver con la discriminación étnico-racial. Ver Oficina Nacional del Servicio Civil y Ministerio de Desarrollo Social, *Guía para la transversalización de la temática afrodescendiente y la implementación de la cuota laboral en el Estado*, Ley no. 19.122 Artículo 4 (Montevideo: Oficina Nacional del Servicio Civil, 2018).



en esas zonas. Los robos ahora afectan a los barrios de bajo y mediano ingreso de la periferia de Montevideo.<sup>95</sup> Dada la sobrerrepresentación de los afrodescendientes en estos barrios, es más probable que ellos se vean afectados por el crimen y la violencia.

La inseguridad también pone barreras al uso de los espacios públicos y puede afectar el valor de las viviendas.<sup>96</sup> La inseguridad puede fomentar la desconfianza entre vecinos y hacia las instituciones, confiando a los residentes a sus hogares y reduciendo las interacciones y cohesión social. Por ejemplo, es más probable que las mujeres abandonen los espacios públicos por razones de inseguridad. Casi la mitad de las mujeres de 15 años o más que viven en Montevideo han declarado haber sido víctimas de acoso sexual en las calles, pero la tasa de mujeres afrodescendientes es 10 puntos porcentuales más alta.<sup>97</sup> La violencia sexual y de género es significativamente más alta en Montevideo que en el resto del país. El miedo limita el derecho de las mujeres de transitar libremente por la ciudad.

## Desigualdad en la movilidad

Los barrios rezagados también son golpeados por peores condiciones de movilidad, caracterizadas por desplazamientos más costosos y largos, que impactan de forma negativa el bienestar de sus habitantes. Para los grupos vulnerables, moverse por la ciudad implica una mayor inversión en dinero, tiempo y energía.<sup>98</sup> En

Montevideo, los costos de transporte se llevan cerca del 8% del presupuesto familiar de los residentes más pobres.<sup>99</sup> Los que pertenecen al estrato socioeconómico más bajo gastan, en promedio, más del 50% de tiempo adicional que los residentes de barrios más afluentes cuando se desplazan a su trabajo (28 frente a 43 minutos).<sup>100</sup>

Montevideo está entre las ciudades de América Latina que dependen más fuertemente de los vehículos privados para el transporte (39% de los residentes). Esto es similar a Brasilia (41%) o Ciudad de Panamá (36%).<sup>101</sup> Sin embargo, los residentes que pertenecen al quintil más bajo y los afrodescendientes son menos propensos a tener vehículo propio.<sup>102</sup> La mayor parte de la población utiliza el transporte público—el 55% de los viajes se realizan por este medio—pero en las zonas más pobres, como el norte y oeste de la ciudad, el 85% de los viajes se hacen por transporte público.<sup>103</sup> Si bien algunas inversiones recientes pueden haber mejorado el paisaje urbano, los datos de 2009 para Montevideo indican que un muy bajo porcentaje de la infraestructura da prioridad al transporte público. Por ejemplo, solamente el 0,8% de las sendas dan prioridad a los autobuses frente a los automóviles.<sup>104</sup>

Las personas con discapacidad y los adultos mayores son más propensos a ver limitadas sus posibilidades de movilidad si los espacios y el transporte público no son accesibles. Se estima que aproximadamente 450 de 1500 autobuses en Montevideo son accesibles (80 unidades con piso o entrada baja y cerca

95 Agustín Iturralde y Leonardo Altmann, *Fractura social y nueva pobreza urbana en Montevideo (2007-2016)*, 14.

96 Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *The State of Latin American and Caribbean Cities 2012*, 76.

97 Niki Johnson, Sebastián Aguiar, Sofía Cardozo, Victoria Jorge y Valentina Torre, *Diagnóstico sobre la violencia hacia las mujeres en espacios públicos en Montevideo. Programa ciudades y espacios públicos seguros para mujeres y niñas* (Montevideo: Intendencia de Montevideo, ONU Mujeres y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 2018), 30-33.

98 Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *The State of Latin American and Caribbean Cities 2012*, 104

99 *Ibid.*, 105-106

100 Antonio Mauttone y Diego Hernández, *Encuesta de movilidad del área metropolitana de Montevideo. Principales resultados e indicadores* (Montevideo: Intendencia de Montevideo, 2017), 29-30.

101 También es una de las ciudades de América Latina que depende menos de la movilidad de peatones, pues sólo el 11% de las personas declararon que caminar es su medio de movilidad, similar a Caracas (14%) o Panamá (8%) y significativamente más bajo que Belo Horizonte (40%) y Guadalajara (37%). Ver Christian Daude, Gustavo Fajardo, Pablo Brassiolo, Ricardo Estrada, Cynthia Goytia, Pablo Sanguinetti, Fernando Álvarez y Juan Vargas, *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina* (Bogotá: CAF, 2017), 128.

102 Según la ECH 2017, en Montevideo, cerca del 41,7% de los hogares tiene un automóvil, pero apenas 21,4% de los hogares con un miembro afrodescendiente en Montevideo tiene uno.

103 Intendencia Municipal de Montevideo, *Plan de movilidad: Hacia un sistema de movilidad accesible, democrático y eficiente, 2010-2020* (Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo, 2010), 9.

104 Ver Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Observatorio de Movilidad Urbana, 2009.

## Recuadro 5. Presentamos a Freddy

Freddy nació en Rivera y tiene 31 años. Vivió en Cerro Marconi hasta los 12 años de edad con su madre, hasta que ella se mudó con su pareja y él se quedó a vivir en Cerro del Estado con sus abuelos. Es el mayor de cinco hermanos. Tuvo una buena infancia y le encantaba el fútbol. Aprendió carpintería y herrería en un centro de capacitación. Saliendo de allí una tarde, una motocicleta que la policía venía persiguiendo lo atropelló. Sus piernas y caderas resultaron gravemente heridas y le costó mucho tiempo volver a caminar. No pudo recibir servicios de rehabilitación en su comunidad y debía ir al centro de la ciudad, pero no tenía vehículo. Ahora puede caminar, pero sus caderas y piernas aún le duelen a veces. Trabaja recolectando naranjas en Paysandú y vuelve a Rivera para estar con su familia. Su trayectoria y limitados logros educativos han reducido su capacidad de buscar otras oportunidades laborales.

Entrevistado, Rivera, Trabajo Cualitativo, UDELAR

de 370 con plataformas elevadas). Sin embargo, esto está muy por debajo de los requisitos legales, que indican que el 40% de los autobuses deben contar con entradas bajas y el 60% con plataformas elevadas.<sup>105</sup> Aún para aquellas unidades accesibles existen obstáculos adicionales: la escasa frecuencia de servicios, la cobertura limitada en ciertas rutas y la falta o escasez de servicio durante los fines de semana. Además, si el vehículo está lleno y los asientos de prioridad ya están ocupados, el autobús no se detendrá en las paradas y es difícil predecir cuándo aparecerá otra unidad accesible.<sup>106</sup>

Las limitaciones a la movilidad pueden reducir injustamente el alcance geográfico del mundo social de una persona (incluyendo su trabajo y posibilidades educativas). Estos obstáculos parecen afectar más severamente a las mujeres—que ya experimentan rezago en el mercado laboral—que a los hombres. Las mujeres afrontan un elemento disuasorio adicional cuando utilizan el transporte público: el acoso y la violencia sexuales. Cerca del 12% de las mujeres

en Montevideo manifestaron haber sido víctimas de violencia sexual o de género en el transporte público. Las personas trans también restringen su uso del transporte público debido a la amenaza de violencia sexual o de género y la discriminación.

### Exclusión de los espacios social, cultural y político

Los grupos vulnerables enfrentan obstáculos para participar en los espacios social, cultural y político. La violencia contra los grupos subordinados es síntoma de su intensa exclusión.<sup>107</sup> Los grupos excluidos, especialmente las mujeres y las personas trans, suelen estar más expuestos a la violencia que otros. En Uruguay, 7 de cada 10 mujeres han experimentado violencia doméstica en algún momento de sus vidas, la cual afecta más a las mujeres jóvenes, las afrodescendientes y las residentes de las zonas del sudeste del país.<sup>108</sup> Asimismo, 1 de cada 3 mujeres adolescentes (de entre 15 y 19 años) ha experimentado violencia

105 Datos del Área de Movilidad de la Intendencia de Montevideo, 2018

106 Intendencia de Montevideo, *Participación ciudadana, una señal de identidad. Una mirada a los programas de la Intendencia de Montevideo* (Montevideo: Intendencia de Montevideo), 260.

107 Banco Mundial, *Inclusion Matters*, 134.

108 Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad en el Uruguay, <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/index.php/estadisticas>.

física, sexual o psicológica por parte de su pareja o expareja, mientras que el 40% de las mujeres (de entre 15 y 29 años) han experimentado violencia sexual por parte de una persona que no era su pareja o expareja. La violencia de género es la principal causa de homicidio en las mujeres: se asesina a una mujer cada 15 días. Entre 2005 y 2013 hubo un incremento del 400% en las denuncias criminales, aunque esto puede atribuirse en parte a la mejora en la recolección de datos.

La violencia sexual y de género en mujeres trans es aún más pronunciada y violenta. La violencia de género tiene, de hecho, una historia intrincada.<sup>109</sup> La última dictadura militar (1973-85) comenzó un proceso de reconstrucción nacional con valores morales que incluían la preservación de la familia heteropatriarcal y la promoción de la juventud sin “desviaciones sexuales” e “incorrupta.” Las mujeres trans fueron particularmente vulnerables a las razzias, las detenciones arbitrarias, la violencia sexual, la tortura, el chantaje, la extorsión y la desaparición forzada. Se consideraba que las orientaciones sexuales diferentes comprometerían los valores que se querían promover. En 1976, una sola redada derivó en la detención de más de 300 personas gays. Cuando terminaron estas razzias a fines de los años ochenta, la detención de mujeres trans continuó debido a su participación en el trabajo sexual.

Si bien ya no existe la violencia sistemática de estado, la discriminación estructural ha seguido afectando a las personas trans. A fines de los ochenta, miembros de la comunidad LGBTI+ fueron vistos como los culpables de la propagación del VIH/SIDA. De hecho, el 45% de las personas trans declaró haber sufrido violencia debido a su identidad de género y esa cifra aumenta a 77% si sólo se consideran las personas trans que habían trabajado o actualmente desempeñan trabajo sexual. De acuerdo con reportes, la policía perpetró cerca del 11% de los actos de violencia.<sup>110</sup>

Sin embargo, la violencia contra las personas LGBTI+ no necesita ser explícita o física para ser igualmente dañina, ya que las percepciones también pueden conducir a la exclusión. Aunque Uruguay ofrece abundantes derechos a los miembros de la comunidad LGBTI+, la Encuesta Mundial de Valores de 2011 encontró que el 9,6% de los uruguayos manifestó no querer tener personas gays como vecinos.

La falta de acceso a espacios sociales, culturales y políticos puede afectar la dignidad de una persona (es decir, el grado de respeto y reconocimiento del que gozan en la vida social). Esto, a su vez, limita su prosperidad y exacerba las brechas entre los grupos excluidos a lo largo del tiempo.<sup>111</sup> Al no participar en los espacios sociales, culturales y políticos, los grupos excluidos corren el riesgo de volverse “invisibles” para el resto de la población, como lo ilustra el caso de los afrodescendientes en Uruguay (ver recuadro 6).

La falta de voz y participación puede verse exacerbada por la invisibilidad en las estadísticas oficiales. La ausencia o insuficiencia de datos oficiales puede limitar los términos de su participación en la sociedad. Por ejemplo, entre 1852 y 1996, los indicadores étnico-raciales estaban fuera de las estadísticas oficiales en Uruguay. La invisibilidad de los afrodescendientes en los registros oficiales hacía imposible saber no sólo cuáles eran sus características demográficas, sino también cuáles eran sus condiciones socioeconómicas.

Hay otros puntos ciegos estadísticos que nos impiden conformar un panorama más preciso de la exclusión en Uruguay. Si bien la dimensión de género se releva y observa sistemáticamente en todos los esfuerzos de recolección del INE, los datos que permiten conocer la etnicidad, la existencia de una discapacidad o identidad de género son más escasos. Mientras que las estadísticas desagregadas por hombres y mujeres son más comunes, no existe un esfuerzo comparable para analizar, desde una perspectiva cuantitativa, las

109 Gonzalo Gutiérrez Nicola, “Éramos trans, no éramos delincuentes.”

110 División de Derechos Humanos, Dirección Nacional de Promoción Sociocultural y Ministerio de Desarrollo Social, *Claves para la discusión del proyecto de Ley Integral para Personas Trans*, 2017, citado en Gonzalo Gutiérrez Nicola, “Éramos trans, no éramos delincuentes.”

111 Banco Mundial, *Inclusion Matters*, 15-16.

## Recuadro 6. Recuperando la visibilidad de los afrouuguayos

Uruguay se configuró como una nación predominantemente blanca debido en parte a las políticas de inmigración de puertas abiertas de finales del siglo XIX. Para 1880, Uruguay ya había recibido unos 580.000 migrantes europeos, que superaban la población existente de 520.000 habitantes. En 1907, durante las celebraciones del Centenario, un informe anual describía que los uruguayos eran “un nuevo tipo étnico... todos los países de la raza blanca han contribuido a su formación y perfección, trabajando en común.” Otras publicaciones similares de inicios del siglo XX describían la población como predominantemente de la “raza blanca,” negando cualquier componente negro o indígena. Sin embargo, ya en 1933, los intelectuales afrouuguayos lanzaron *Nuestra Raza* (1933-1948), uno de los 25 periódicos que florecieron entre 1870 y 1950 dirigidos a lectores negros. Uruguay desarrolló la segunda prensa negra más grande en América Latina, luego de Brasil, que fue importante para desafiar supuestos compartidos con respecto a ser negro, creando así conciencia sobre su condición marginada y fomentando la igualdad racial. Más aún, estos periódicos fueron catalizadores de un partido político negro (Partido Autóctono Negro; PAN) y otros movimientos sociales.<sup>a</sup>

Luego de finalizada la dictadura militar (1973-1985), estos movimientos ganaron un renovado impulso. En 1988, *Mundo Afro*, que comenzó como una revista, se convirtió en una influyente ONG que denunció la exclusión de los afrouuguayos en un desfile del Estado. En 1992 también organizó una protesta alrededor de los 500 años de la llegada de Colón, utilizando formas culturales como el *candombe* para expresar su desacuerdo político. *Mundo Afro* y otras organizaciones han sido cruciales en el fortalecimiento de la voz de los afrodescendientes, canalizando sus prioridades y aspiraciones y revirtiendo décadas de invisibilidad pública. Entre 1996 y 2006, la población afrodescendiente aumentó de 5,9% a 9,1% en las estadísticas nacionales, un incremento en parte atribuido al éxito de estos debates sobre las relaciones étnico-raciales, que destacaron la presencia “de los negros en la composición racial y étnica del país”.<sup>b</sup> De hecho, el trabajo de *Mundo Afro* fue clave en lograr que el gobierno—a través del Instituto Nacional de Estadística (INE)—acordara relevar datos étnico-raciales en 1996, por primera vez en el siglo. La disponibilidad de estos datos ha permitido una investigación más rica de las brechas entre la población general y los afrodescendientes con respecto al ingreso, el capital humano y el mercado de trabajo.<sup>c</sup> La tenacidad de estas organizaciones también contribuyó a la elección de Edgardo Ortuño (Frente Amplio) al Parlamento (2005-2010)—convirtiéndose en el primer representante legislativo afrodescendiente en el país—y luego de Felipe Carballo (Frente Amplio) (2010-2015/2015-2020) y Gloria Rodríguez (Partido Nacional) (2015-2020).<sup>d</sup> Esta historia refleja las largas luchas por hacer visibles a los afrodescendientes en los espacios sociales, culturales y políticos.

a. George Reid Andrews, *Blackness in the White Nation*.

b. *Ibid.*, 9.

c. Marisa Bucheli y Wanda Cabella, *El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial*, Notas de Población, núm. 91 (Santiago de Chile: CEPAL, 2010); Marisa Bucheli y Rafael Porzecansky, “Racial Inequality in the Uruguayan Labor Market: An Analysis of Wage Differentials Between Afro-descendants and Whites,” en *Latin American Politics and Society* 53, núm. 2 (2011): 113-150; Wanda Cabella, Mathías Nathan y Mariana Tenenbaum, *La población afro-uruguaya en el censo 2011*; Juan José Calvo, ed., *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*; Graciela Sanromán y Cecilia González, *Movilidad intergeneracional y raza en Uruguay*, Documentos de Trabajo 1310 (Departamento de Economía, 2010); Laura Triaca, Mariana Ferrer y Tania Echagüe, *Ascendencia étnico racial y mercado de trabajo* (Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2017).

d. Además de tres diputados suplentes afrodescendientes: Claudia de los Santos (MPP/Organización Mundo Afro), Susana Andrade (711/Organización Atabaque) y Sonia Cayetano (711).

condiciones de la comunidad LGBTI+.<sup>112</sup> Adicionalmente, si bien el primer censo de población trans se realizó en 2016 como respuesta a la necesidad de brindar información cuantitativa sobre las condiciones de vida de la población trans, aún no hay versiones de archivo de uso público de los microdatos de este censo. Solamente se han difundido publicaciones oficiales basadas en notas de actualidad.

Un punto ciego similar es el caso de la población con discapacidad, ya que las herramientas de medición suelen diferir de forma tal que dificultan la comparación. Como lo muestra la tabla 7, la disponibilidad de fuentes de datos para estudiar a este grupo es más restringida que otros grupos. Un enfoque estándar para la identificación de personas con discapacidad consiste en utilizar las recomendaciones del Grupo de Washington sobre Estadísticas de Discapacidad,<sup>113</sup> pero solamente el censo de población del 2011 incluyó este conjunto de preguntas. Una encuesta de salud infantil (0 a 4 años) recabó información de preguntas similares a las del Grupo de Washington, pero hizo énfasis en discapacidades “permanentes” (que no son estrictamente comparables con los datos relevados en el censo). Existen otros esfuerzos por relevar datos sobre personas con discapacidad, pero son limitados en términos de cobertura, líneas de tiempo y comparatividad con el cuestionario estándar del Grupo de Washington. Otros solamente permiten identificar a las personas con discapacidad

en forma indirecta.<sup>114</sup> Por ejemplo, la encuesta de hogares insignia del INE, la ECH, no recoge información sobre discapacidad, con una sola excepción.

Aunque Uruguay ha mejorado la recolección de datos de los grupos excluidos, algunas instituciones siguen sin relevarlos de manera correcta o lo hacen de forma tal que impide el trabajo analítico adicional. La falta de estadísticas oficiales puede exacerbar la invisibilidad política de los grupos excluidos, impidiendo dar cuenta de su situación con exactitud.

En suma, la segregación espacial de las minorías excluidas en las regiones rezagadas, barrios de baja calidad y en los ámbitos social, cultural y político no sólo resulta de su acceso desigual a los mercados, servicios y oportunidades, sino que también refuerza estas desigualdades. A pesar del éxito general de Uruguay en la reducción de la desigualdad y la pobreza, estas disparidades espaciales han persistido e incluso aumentado en las últimas décadas, mostrando que las políticas universales redistributivas que funcionaron tan bien en otras partes podrían no tener el mismo efecto en las minorías crónicamente pobres o persistentemente excluidas.

112 En la última ECH 2017, por ejemplo, existe la posibilidad de encontrar uniones civiles o parejas casadas del mismo sexo, pero no hay información relevada sobre identidad de género que permita identificar a la comunidad de solteros LGBTI+.

113 El Grupo de Washington sobre Estadísticas de Discapacidad (BM) ha desarrollado, probado y adoptado un pequeño conjunto de seis preguntas sobre funcionamiento para ser utilizadas en los censos y encuestas nacionales. Las preguntas reflejan la conceptualización de la discapacidad y emplean la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud de la OMS como marco conceptual. Como se destaca en la revisión de los Principios y Recomendaciones para Censos de Población y Vivienda (UNSD – División de Estadísticas de las Naciones Unidas), hay cuatro dominios de funcionamiento (ver; oír; caminar/subir escalones y recordar/concentrarse) que se consideran los más esenciales para determinar la condición a partir de los datos censales de manera comparable.

114 En la ECH 2004, se recolectó un módulo sobre personas con discapacidad y las preguntas se basaron en el marco de la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la OMS: se relevó información con respecto a ver; oír; comunicarse, caminar; uso de brazos y manos, aprender y relacionarse con otros. En la ronda 2006 de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, se incluyó una sección sobre salud con preguntas sobre limitación permanente de la visión, escucha y movimiento, así como algunos ítems vinculados a salud mental y enfermedades crónicas. En 2014 se recogió una Encuesta de Dependencia entre personas que recibían una pensión por discapacidad severa. Por último, se han realizado encuestas sobre el uso de tecnologías de la información y la comunicación con cobertura nacional en 2010, 2013 y 2016, pero las personas con discapacidad sólo se pueden identificar de manera indirecta, mediante una pregunta sobre la razón por la que no han usado una computadora o nunca han usado internet, donde la lista de posibles respuestas incluye: “debido a una discapacidad física.”

Tabla 7: Principales fuentes estadísticas oficiales utilizadas en el estudio de Inclusión Social en Uruguay

Fuente	Año	Cobertura	Identificación de grupo AD	Identificación de personas con discapacidad	Información sobre acceso a mercados, servicios, espacios	Antecedentes socioeconómicos	Otras características seleccionadas
Censo de población	2011	Nacional	Ascendencia autoidentificada	Preguntas del Grupo de Washington (visual, auditivo, marcha, aprendizaje)	Empleo, Educación Residencia (ubicación), tamaño de la localidad, departamento, municipio y barrio de Montevideo	Educación de padres (co-habitantes)	Género, región/país de nacimiento
PISA <sup>a</sup>	2009	Nacional: niños de 7o. a 11o. grado	Sí (binario)	No	Puntaje y nivel de competencia en matemáticas/ciencia/lectura	Índice riqueza, educación de padres	Género, país de nacimiento, estado ocupacional (padres)
Encuesta [Nacional] de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS)	2013, 2015 <sup>b</sup> , 2018	Niños entre 0 a 4 años en localidades urbanas (más de 5.000 habitantes)	Sí (ascendencia)	Preguntas tipo Grupo de Washington, pero para discapacidades permanentes. Indirectamente (mediante transferencias recibidas o cobertura)	Nutrición, peso, seguridad alimentaria, discriminación (cuidador)	Salario de los miembros del hogar; transferencias Plan Equidad, educación (cuidador)	Género, satisfacción en la vida (cuidador)
Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Anual, última en 2017	Nacional	Sí (ascendencia)	Indirectamente (recepción de asignación por discapacidad)	Características del empleo y de la vivienda, salud (cobertura simple, fuma, embarazo adolescente) Residencia (departamento)	Ingreso del hogar (índice de bienestar oficial agregado por pobreza)	Género, país de nacimiento
ELBU	2004 <sup>c</sup>	Estudiantes 1er grado escuelas públicas en Montevideo y zonas urbanas	Sí (ascendencia)	No	Enfrentó discriminación (dónde y de quién), empleo educación		Género

Nota: AD = Afrodescendiente.

a. Los datos de PISA 2015 también están disponibles pero no hay información que ayude a identificar a personas afrodescendientes con discapacidad. Más aún, PISA 2009 no contiene identidad étnica como pregunta estándar entre los datos. Esta información fue relevada por separado durante una entrevista de seguimiento (cinco años después) con niños que tomaron la prueba PISA 2009.

b. ENDIS 2013 incluyó hogares con niños de 0 a 4 años de edad en localidades urbanas. ENDIS 2015 incluyó hogares con niños de 2 a 6 años que participaron en la primera ronda.

c. ELBU 2004 es un estudio de cohorte; se han realizado cuatro olas: 2004, 2006, 2011/12 y 2015/16. Los últimos datos disponibles son de 2010/11.



# 6

---

## ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y RECOMENDACIONES

---

# 6 Análisis de políticas y recomendaciones

El destacado desempeño de Uruguay en la reducción de la pobreza y la desigualdad durante la década anterior se basó en un gasto social fuertemente comprometido. Entre 2005 y 2012, el gasto social aumentó 87% y ha habido continuidad en muchos programas. Hoy, el 21,7% del PIB está dedicado a gasto social,<sup>115</sup> tanto a través de transferencias directas (como las pensiones no contributivas,<sup>116</sup> asignaciones familiares y transferencias de efectivo o alimentos) y transferencias en especie (educación y salud). Este monto es cercano al promedio de los países de OCDE—estimado en apenas por encima del 20% del PIB—pero por encima de economías comparables como Chile, Irlanda, Corea, México y Turquía, donde el gasto social representa menos del 15% del PIB.<sup>117</sup>

Todo ello ha contribuido al éxito de Uruguay en la creación de condiciones para afrontar la exclusión en muchas áreas. Es también un claro signo del compromiso de Uruguay a favor de la inclusión social. Sin embargo, como se ha mostrado en los capítulos anteriores, la inclusión social es compleja y multidimensional, por lo cual un marco sólido de política pública y un buen gasto social no son suficientes. Pese a todos

los esfuerzos, siguen existiendo focos de exclusión que están social y geográficamente segregados. ¿Por qué estos grupos han sido excluidos? ¿Qué cambios podrían hacerse para mejorar las condiciones para su inclusión?

En esta sección final abordamos estas preguntas presentando una breve evaluación de un conjunto de programas y políticas sociales que han sido instrumentales en el avance logrado hasta ahora. Luego nos enfocamos en dos áreas donde Uruguay ha invertido un considerable esfuerzo: políticas de acción afirmativa y distribución espacial. Finalizamos esta sección con una reflexión sobre cómo sería una nueva generación de programas sociales enfocada en cerrar las brechas pendientes y la potencial articulación de las minorías excluidas en los mercados, servicios y espacios.

## El camino andado

El compromiso de Uruguay con las políticas de inclusión social no es nuevo. Durante la primera mitad del siglo XX, Uruguay diseñó un sistema integral de

115 Ver Marisa Bucheli, Nora Lustig, Máximo Rossi y Florencia Amábile, "Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Uruguay," en *Public Finance Review* 42, núm. 3 (2014), 414.

116 En 2009, el 92% de las personas de más de 64 años estaban cubiertas por una pensión contributiva o no contributiva. Ver Marisa Bucheli et al., "Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Uruguay."

117 Sin embargo, está por debajo de muchos países europeos, como Francia (30%), Bélgica, Austria, Dinamarca, Alemania, Italia, Finlandia y Suecia (25%). Los estimados de OCDE para el gasto público incluyen pensiones (vejez y supervivencia), apoyo al ingreso de la población trabajadora (prestaciones por invalidez, desempleo, etc.), gastos en salud y otros servicios sociales (vivienda, servicios para el adulto mayor, etc.) pero no cubre gastos de educación en ningún nivel. Así, podrían no ser totalmente comparables con los estimados en Uruguay. Ver OCDE, Actualización de Gasto Social 2019, [www.oecd.org/social/expenditure.htm](http://www.oecd.org/social/expenditure.htm)



seguridad social y promulgó políticas que apuntaban a ampliar el acceso a la educación, el empleo y la salud.<sup>118</sup> Bajo la influencia visionaria de José Battle y Ordóñez—dos veces presidente del país entre 1903 y 1915—Uruguay lideró una revolución democrática en políticas novedosas que establecieron las bases para su firme y duradera democracia social. Bajo su liderazgo, Uruguay aprobó una legislación laboral de largo alcance, convirtiéndose en el primer país del mundo en adoptar la jornada laboral de ocho horas. Además, separó la iglesia del Estado, universalizó el acceso a la educación primaria—que José Pedro Varela (1845-1879) había vuelto pública, laica y obligatoria algunas décadas atrás—extendió la cobertura de la educación secundaria y la salud, puso fin a la colegiatura universitaria, modernizó gran parte de la infraestructura del país, legalizó el divorcio, despenalizó las relaciones entre personas del mismo sexo y declaró el derecho de los desempleados a recibir apoyo del Estado, entre muchas otras reformas que colocaron a Uruguay a la vanguardia de la región y del mundo.<sup>119</sup>

Luego de la década de los sesenta, una sostenida caída económica llevó a la reducción del rol del Estado en la prestación de servicios sociales; un proceso que se agravó con la crisis económica, política y social generada por la dictadura cívico-militar (1973-1985). Este papel más debilitado del Estado continuó durante el cambio hacia la liberalización de los años noventa, que desencadenó una profunda transformación en el mercado laboral (y el incremento de la informalidad y el subempleo), la composición de los hogares y la distribución de la pobreza y la vulnerabilidad. Sin embargo, luego de la crisis financiera del

2002, que se caracterizó por un aumento en la tasa de pobreza (que llegó hasta el 40%), Uruguay creó un marco institucional orientado a la atención de los riesgos sociales crecientes que funcionaba a través de una serie de instituciones, incluyendo el recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Este marco privilegió las políticas sociales y condujo al crecimiento del gasto público en atención a las prioridades de los grupos más vulnerables.<sup>120</sup> Esta “primera generación” de programas sociales se concentró en la universalización a través de la mejora en el acceso a los servicios y las redes de seguridad.

Esta estrategia ayudó a Uruguay a lograr impresionantes avances en la reducción de la pobreza, la universalización de la educación primaria y un acceso más amplio a los servicios de salud, electricidad, agua corriente y saneamiento. El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (2005) abordó necesidades sociales urgentes mediante transferencias de dinero (como Ingreso Ciudadano) y lideró programas a personas en situación de pobreza extrema.<sup>121</sup> Las reformas impositivas y de salud llevaron a la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud. En conjunto, estas políticas produjeron una notoria caída de la desigualdad a partir del 2007 y revirtieron la mayoría de los impactos nocivos de la crisis.<sup>122</sup>

A medida que la crisis se fue disipando, nació una “segunda generación” de programas, inspirados en el concepto de acompañamiento—un abordaje integral de apoyo dirigido a los hogares más vulnerables.<sup>123</sup> Esta nueva generación de redes de seguridad social atendió la mayoría de las necesidades más urgentes

118 Presidencia República Oriental del Uruguay, *Informe nacional voluntario—Uruguay 2017, Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2017.

119 Milton Vanger, *Uruguay's José Battle y Ordóñez: The Determined Visionary, 1915-1917* (Boulder; Lynne Rienner Publishers, 2010); José Pedro Barrán, *Homosexualidad en la historia de Uruguay*.

120 Presidencia República Oriental del Uruguay, *Informe nacional voluntario—Uruguay 2017, Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2017, 33.

121 Por ejemplo, Trabajo por Uruguay, Rutas de Salida y Mejoramiento del Hábitat. *Ibid*, 34

122 *Ibid*, 33

123 Esta metodología se basa en establecer relaciones de confianza, cuidado personalizado y educación no formal para familias en situación de vulnerabilidad extrema. Uruguay Crece Contigo, como programa de segunda generación, ofrece apoyo diario a familias de bajos ingresos, así como educación no formal sobre paternidad y estimulación infantil. Uruguay Crece Contigo se enmarca en un modelo dirigido a las necesidades críticas de la familia y busca tener efectos en el largo plazo en el desempeño escolar y el empleo. Sin embargo, los programas de proximidad no siempre tienen a la inclusión social como una prioridad central de su enfoque. Daniel Fagundez y Federico Silva, “La metodología de proximidad en políticas sociales en Uruguay: Tensiones entre el control social y la ética de los operadores sociales,” trabajo presentado en el 1er Encuentro Internacional de Educación, Espacios de Investigación y Divulgación, 29, 30 y 31 de octubre de 2014, NEES – Facultad de Ciencias Humanas – UNCPBA, Tandil – Argentina, <https://www.ridaa.unicen.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/423/41431.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

de las familias. La asociación con ellas se convirtió en un componente central de su implementación. La segunda generación se organizó alrededor del Plan de Equidad (2008), que buscó atender la desigualdad a través de la llamada “Matriz de Protección Social.” Esta matriz fue más allá de la pobreza de ingresos y diseñó estrategias transversales (de políticas laborales, de salud, vivienda, educación y tributarias) para afrontar las disparidades de género, étnico-raciales y territoriales. Para generar igualdad de oportunidades y mejorar la dignidad de los grupos excluidos, propuso articular las políticas universales con nuevos programas orientados a corregir coberturas deficientes de los esfuerzos en curso.<sup>124</sup> La matriz también favoreció la descentralización y participación a nivel departamental y municipal.<sup>125</sup>

Como respaldo a este marco de inclusión social existe un conjunto de leyes integrales en áreas como acción afirmativa en educación y empleo (es decir, ley 18.651 y ley 19.122), derechos para las personas trans (ley 19.684), igualdad de género (ley 18.104), políticas fiscales progresistas (ley 18.083), salud (ley 18.211), inclusión financiera (ley 19.210)<sup>126</sup> y vivienda (ley 18.308). La reforma legislativa ha revertido la discriminación en muchas áreas. Por ejemplo, en cumplimiento con el derecho a la salud, consagrado en la constitución uruguaya, la reforma de salud del 2007 amplió significativamente el acceso al sistema de salud pública. Para el año 2016, más de 2.5 millones de personas (es decir, más del 75% de la población) estaban afiliadas al Seguro Nacional de Salud.

En casi todos los casos, Uruguay ha favorecido la continuidad de las políticas, en lugar de adoptar enfoques de corto plazo, lo cual explica gran parte del éxito de las últimas dos décadas. El país se impuso la ambiciosa

meta de mapear escenarios potenciales y estrategias de desarrollo para 2050, un esfuerzo que es a la vez encomiable y único en la región. La Visión Uruguay 2050 (desarrollada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, OPP) no sólo identifica futuras oportunidades y riesgos, sino que también busca diseñar un plan integral para atender los cambios demográficos, las transformaciones en el mercado laboral, las disparidades persistentes en las relaciones de género y el desarrollo territorial desperejo, entre otros, como prioridades clave para la política social. Si bien este plan promete mantener la posición de Uruguay como líder regional en políticas de inclusión social, lograr sus metas requiere cerrar las brechas persistentes descritas arriba. Un primer paso en esa dirección es evaluar las políticas vigentes e identificar las dificultades y puntos ciegos que impiden a Uruguay hacer realidad su visión de país.

## La matriz de protección social

La matriz de protección social de Uruguay favorece la articulación de numerosas instituciones y de la sociedad civil. Si bien muchos de los programas fueron establecidos hace décadas, ha habido una proliferación de iniciativas en los últimos años. Con el tiempo, una pléthora de programas gestionados por diferentes agencias (para atender objetivos similares o incluso iguales) ha hecho difícil evaluar el progreso y asegurar la cobertura de los focos de exclusión que persisten. En el 2014, había 330 programas sociales y 187 tenían al menos dos entidades responsables de ellos.<sup>127</sup> Existen más de 41 programas, administrados por 14 entidades, dedicados exclusivamente a la inclusión en el mercado de trabajo.<sup>128</sup> Otros temas sociales como la deserción escolar, el subempleo, la violación de los

124 Presidencia República Oriental del Uruguay, *Plan de Equidad*, 17.

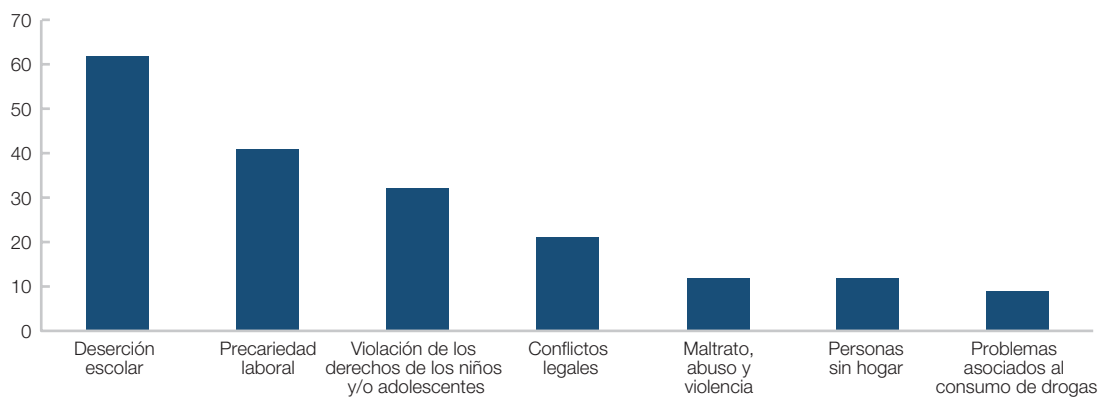
125 *Ibid*, 28

126 Este programa busca ampliar el acceso a servicios financieros, especialmente para aquéllos que carecen de empleo formal u hogares de bajos ingresos. Ver *Ibid*, 48.

127 *Ibid*, 45

128 Incluyendo MTSS, INEFOP, MIDES, MGAP, INAU, UDELAR, MEC, MEVIR, INC, ANEP, INACOO, MI (DINALI), MIEM e INISA; ver Presidencia República Oriental del Uruguay, *Informe nacional voluntario—Uruguay 2017, Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2017, 44. Como se verá más adelante en el capítulo, hay poca información sobre las formas de coordinación interinstitucional existentes entre estas 14 agencias. No resulta claro si comparten información sobre los participantes o si realizan esfuerzos conjuntos para asistir a los solicitantes a decidir qué programas se adecuan mejor a sus necesidades. Ver Ministerio de Desarrollo Social y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Mapeo de iniciativas públicas orientadas a la inclusión laboral y productiva de sectores vulnerables*.

Figura 8: Distribución de programas según riesgos sociales priorizados



Fuente: ODS 2017. Creado por AGEV-OPP con datos de 2014.  
Nota: N = 161 casos.

derechos de niños y jóvenes, son atendidos por más de un programa (ver figura 9). Si bien los programas bien diseñados e implementados adecuadamente pueden cambiar la cara de la exclusión social, un número desproporcionado de iniciativas y actores, sin responsabilidades o una división de tareas claras, puede tener un efecto adverso. La superposición de instituciones y programas no sólo resulta negativa a nivel operativo, sino que también puede dificultar el tránsito de las personas por el universo de opciones disponibles y dificulta el conocimiento de qué programas les corresponden.

La superposición de entidades responsables y opciones disponibles puede llevar no solamente a desaprovechar recursos, sino también a obtener malos resultados.<sup>129</sup> Un ejemplo de ello son los programas para los afrodescendientes. Entre 2004 y 2019, se crearon 31 espacios institucionales en apoyo a la inclusión étnico-racial, de los cuales únicamente 17 siguen activos.<sup>130</sup> En promedio, estos espacios tienden a durar de 3 a 4 años, pues los cambios de gobierno han conducido a interrupciones frecuentes o variaciones de nombre y alcance. Los grupos de trabajo y las comisiones honorarias suelen carecer de presupuesto

y capacidad para hacer cumplir sus recomendaciones y así tienen poca capacidad para alcanzar metas concretas.

Del mismo modo, los programas orientados a afrodescendientes a menudo carecen de mecanismos de monitoreo y evaluación, lo que dificulta evaluar el avance hacia los objetivos trazados. Las evaluaciones existentes suelen enfocarse en el número de reuniones, talleres y actividades para el fortalecimiento de capacidades que se han organizado (es decir, los productos), más que en el impacto de tales programas o actividades en las condiciones socioeconómicas de la población objetivo a lo largo del tiempo (es decir, los resultados esperados). Por último, las instituciones que carecen de políticas étnico-raciales a menudo son renuentes a incluir datos étnico-raciales en sus registros administrativos, citando otras prioridades o limitaciones presupuestarias o de personal. Sin datos desagregados, resulta difícil evaluar el avance hacia cualquier objetivo. Los programas que están orientados a grupos históricamente excluidos pueden tener impactos de larga duración, pero su mera existencia no es una garantía de que se materializarán los beneficios esperados.

129 Presidencia República Oriental del Uruguay, *Informe nacional voluntario—Uruguay 2017, Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2017, 44.  
130 OPP, *Estudio de instituciones públicas y población afrodescendiente, informe de antecedentes*.

La matriz de programas de Uruguay también enfrenta una tensión desde hace tiempo entre el acceso universal y la focalización en grupos históricamente marginados. Existen 163 programas no focalizados, 155 programas focalizados y 12 programas mixtos (ver figura 10).<sup>131</sup> Si bien algunos componentes clave están presentes en ciertos programas, en otros están ausentes. Por ejemplo, los programas orientados a la infancia temprana tienen un fuerte énfasis socioeconómico, pero este mismo componente falta en los programas dirigidos a personas con discapacidad, a pesar de las barreras que enfrentan en el mercado de trabajo. Los programas focalizados de diseño más restringido, con poca coordinación de facto, pueden ser insuficientes para abordar los numerosos aspectos interconectados que perpetúan la pobreza en los hogares vulnerables.

## Programas focalizados versus programas universales

Incluso los programas que son de alcance universal pueden ser fragmentarios en cuanto a su cobertura geográfica. Los programas nacionales tienen una cobertura geográfica de cerca del 60% del territorio. Aún así, los departamentos como Rivera, con alta concentración de grupos excluidos, como afrodescendientes y personas trans, incidentalmente cuentan con los niveles más bajos de municipalización, lo que puede limitar la disponibilidad de programas o reducir la participación de actores locales.<sup>132</sup> Esto podría indicar la ausencia de un fuerte enfoque territorial al

atender a los grupos excluidos. Por otro lado, las políticas focalizadas—es decir, las que apuntan a grupos vulnerables específicos—pueden pasar por alto otros factores de la exclusión que están en juego y que quizás no se relacionen con la pobreza (como la discriminación basada en identidad de género u orientación sexual). Independientemente del enfoque universal o focalizado de un programa, la participación y apropiación por parte de la comunidad son clave para comprender los muchos estratos de la exclusión que les impiden aprovechar las oportunidades disponibles. La participación también asegura que las personas estén comprometidas con las metas del programa.

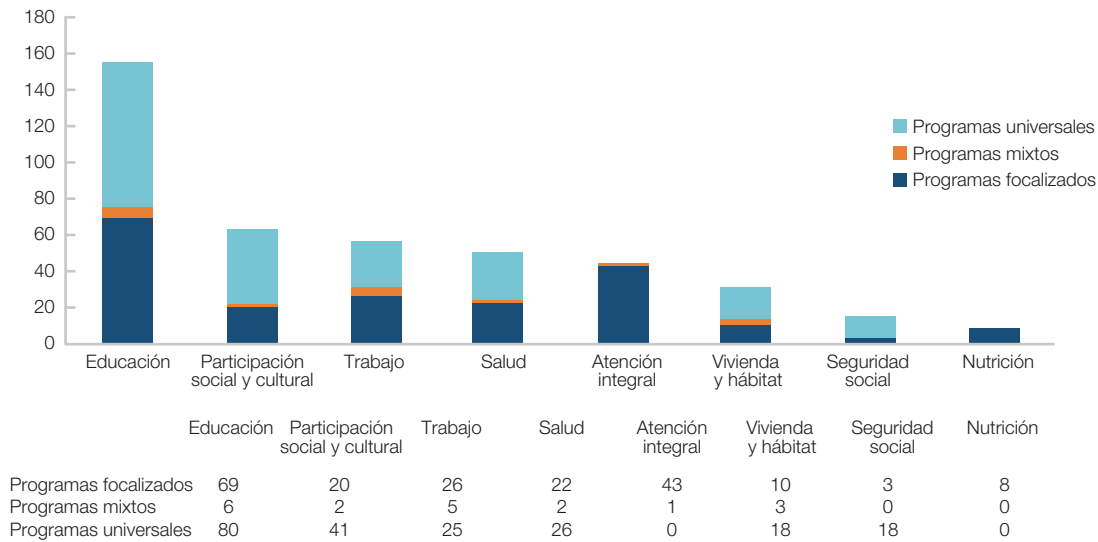
Sin embargo, Uruguay tiene buenos ejemplos de enfoque focalizado que han sido efectivos y de los que se pueden tomar lecciones para una estrategia más sistemática. Por ejemplo, los programas de acceso a la tecnología, que son poderosos agentes de inclusión, están llegando con mucho éxito a los quintiles más pobres. Según la ECH 2017, el Plan Ceibal—un programa que ofrece una computadora portátil y conexión a internet para los niños y niñas de escuelas públicas—alcanza a casi el 37% de la población. Ha brindado computadoras al 64,4% del quintil más pobre y 50,9% del segundo quintil más pobre. Alrededor del 48% de los niños afrodescendientes han recibido computadoras a través de este programa, tasa que es más elevada que la proporción de los no afrodescendientes (36,3%).

Otro ejemplo son las transferencias públicas. La evidencia mundial muestra que las transferencias de di-

131 Presidencia República Oriental del Uruguay, *Informe nacional voluntario—Uruguay 2017, Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2017, 44.

132 Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Estrategia nacional de políticas públicas para la población afrouruguaya y afrodescendiente hacia el 2030. Anexo 3: Sistematización y análisis de políticas existentes* (Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, s.f.) (Borrador). La Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (18.567), aprobada en 2009, creó la figura de “municipios” como nuevo nivel de gobierno. Los municipios son mecanismos descentralizados que buscan ampliar la participación de los actores locales en proyectos de desarrollo. Estas instancias son responsables de colaborar en la construcción y mantenimiento de la infraestructura y los servicios públicos, formular e implementar programas sociales y culturales, y adoptar medidas de conservación ambiental, entre otros. Sin embargo, según un estudio reciente, el 73% de la población y el 31% del territorio nacional están ubicados dentro de un municipio. Sólo el 47% de las áreas rurales están dentro de un municipio. Mientras que las regiones de Montevideo, Canelones y Maldonado forman parte de municipios, en departamentos como Flores, sólo el 0,02% del territorio está cubierto. En el período 2015-2020, 112 municipios contaban con un presupuesto de gobierno. Un estudio reciente también encontró que los municipios aumentan la descentralización, crean nuevas posibilidades de participación en la toma de decisiones, canalizan las reclamaciones y transmiten preocupaciones a las entidades de gobierno en forma más eficaz. La ausencia de este tercer nivel de gobierno puede afectar a los grupos excluidos, limitando el número de espacios disponibles para la toma de decisiones y las oportunidades para participar en el gobierno. Ver Observatorio Territorio Uruguay, *Municipalización en Uruguay: Percepción ciudadana*, Reporte 3 (Montevideo: Programa Uruguay Integra, Dirección de Descentralización e Inversión Pública y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2015).

Figura 9: Distribución de programas sociales según sector y enfoque



Fuente: ODS 2017. Creado por AGEV-OPP con datos de 2014a.  
Nota: N = 330 casos.

nero juegan un papel importante en la reducción de la inequidad de ingreso y en el empoderamiento de los grupos excluidos.<sup>133</sup> En Uruguay, los hogares más pobres han incrementado su porcentaje de participación en las transferencias contributivas y no contributivas.<sup>134</sup> En los años noventa, la cobertura entre los miembros del primer decil de ingreso era del 46%, pero en 2011 había alcanzado el 93%. Los hogares con jefatura femenina (que tienen una mayor tasa de pobreza que los de jefatura masculina) también son más propensos a participar en programas de asignación familiar (como AF y AFAM-PE) y de transferencias como la Tarjeta Uruguay Social (TUS). Desde 2012, las personas trans se consideran habilitadas para recibir la TUS<sup>135</sup> sin necesidad de cumplir ningún otro requisito socioeconómico adicional. Según la ECH de 2017,

cerca del 77% de los beneficiarios de TUS-MIDES estaban asignados al quintil más bajo y otro 17% al segundo más bajo. Entre los afrodescendientes, 5,6% son tarjetahabientes, proporción mucho mayor que la de los beneficiarios no afrodescendientes (1,5%).

Sin embargo, mientras que el gasto social y las políticas impositivas son progresistas,<sup>136</sup> algunos grupos podrían no estar beneficiándose mucho de ellas. Alrededor del 5% de los pobres no reciben ningún tipo de transferencia directa y la mayoría de los que carecen de cobertura tienen hijos.<sup>137</sup> En el caso de las asignaciones familiares como AFAMP-PE, entre 10 y 20% de los hogares en los dos deciles inferiores de ingresos no participan.<sup>138</sup> Los afrodescendientes tienen también menor probabilidad de recibir transfe-

133 Ver Elena Bardasi y Gisela García, *Social Safety Nets and Gender: Learning from Impact Evaluations and World Bank Projects*, IEG Evaluation Learning Product (Washington, DC: Banco Mundial, 2014).

134 Marco Colafranceschi y Andrea Vígoro, "Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos," en *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*, ed. Rafael Rofman (Montevideo: Banco Mundial, 2013), 88.

135 Reciben un monto equivalente al reservado para hogares con un menor dependiente.

136 Un estudio encontró que el sistema impositivo es conducente a la inclusión social, ya que "aumenta el ingreso de los deciles inferiores." Ver Marisa Bucheli, Nora Lustig, Máximo Rossi y Florencia Amábile, "Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Uruguay," 424.

137 Ver *Ibid*, 429.

138 Otros entrevistados mencionaron dificultades en la obtención de la documentación requerida, demoras al recibir una respuesta oficial, errores del ICC (Índice de Carencias Críticas) al determinar su habilitación, o falta de alternativas para hogares que están dentro de los 18 a 65 años de edad. De hecho, el 7% de los hogares en el quintil más pobre no tiene hijos o personas de 65 años o más, lo que no les permite recibir este tipo de transferencia.

rencias contributivas o no contributivas, mientras que los hogares rurales pertenecientes al primer quintil de ingresos cuentan con menores niveles de cobertura en general. Las personas del 15% más pobre de la población manifestaron haber perdido sus beneficios cuando sus dependientes cumplieron 18 años (o dejaron de asistir a la educación secundaria)<sup>139</sup> o por haber aumentado sus ingresos mensuales apenas por encima del umbral mínimo.<sup>140</sup> Estos hogares descalificados siguen siendo vulnerables de volver a la pobreza por impactos adversos.

De forma análoga, la evidencia muestra que los jóvenes se están beneficiando relativamente menos de los programas de reducción de la pobreza, ya que el gasto social está sesgado hacia grupos de más edad. Esto se debe a la alta proporción de presupuesto destinado a pensiones contributivas y no contributivas.<sup>141</sup> Los adultos mayores tienen más probabilidad de salir de la pobreza mediante transferencias directas que los niños y adolescentes. De hecho, la tasa de pobreza entre las personas que reciben pensiones es del 4% (casi la mitad de la tasa nacional de pobreza), pero entre niños y adolescentes (de 18 años o menos) es casi del 20%. Además, los hogares con niños se benefician proporcionalmente menos, debido a la cantidad relativamente baja de la transferencia per cápita. En hogares con niños, la pobreza tiende a ser más aguda, reduciendo así el impacto de la transferencia. Los costos de implementar un programa que logre una cobertura total pueden ser muy altos, pero si se llegara a estos individuos excluidos, la cobertura de las transferencias directas aumentaría al 99% de los pobres.<sup>142</sup>

## Una herramienta para la evaluación de la inclusión social

Los focos de exclusión restantes que se identificaron anteriormente necesitan enfoques nuevos y complementarios. Si bien tanto los programas universales como los focalizados son exitosos en su atención de la pobreza en general, es esencial examinar su efectividad también en términos de inclusión social. El Banco Mundial ha propuesto una herramienta muy sencilla para la Evaluación de la Inclusión Social,<sup>143</sup> orientada a ayudar a determinar en qué medida la inclusión social es una prioridad en el diseño, implementación y evaluación de una política pública o programa. La herramienta consiste en cuatro categorías de preguntas:

**1) ¿Se identifican los grupos excluidos?** ¿Las entidades responsables o las políticas públicas preguntan por qué algunos grupos están sobrerrepresentados entre los excluidos? ¿Ofrecen razones históricas o estructurales para dar cuenta de esos patrones?

**2) ¿Existe un análisis ex-ante sobre inclusión social?** ¿El programa o la política pública tiene información acerca de los factores que impulsan la exclusión de los grupos vulnerables? ¿Ha reflexionado el programa sobre los procesos y los ámbitos de exclusión?

**3) ¿Existen acciones que busquen avanzar en la inclusión social?** ¿Existen acciones diseñadas para responder al análisis de los factores que provocan la exclusión? ¿Se han hecho cambios en los presupuestos o personal como respuesta a dicho análisis?

139 Dado que el 38,8% de los adolescentes (de 14 a 17 años) no están inscritos en la educación formal, hay un patrón reforzado de acumulación desigual de capital humano, por un lado, y pobreza monetaria, por el otro, que ignoran el hecho de que los requisitos de inscripción son inalcanzables para algunas familias vulnerables. Ver Marco Colafranceschi y Andrea Vigorito, "Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias," 96-99. Debería también subrayarse las consideraciones étnico-raciales y de género, ya que los afrodescendientes son 21% menos propensos a completar la educación secundaria que sus pares no afrodescendientes. Y, si se consideran las desventajas superpuestas, las niñas afrodescendientes son 24% menos propensas a completar la educación secundaria que sus contrapartes no afrodescendientes.

140 Presidencia República Oriental del Uruguay, *Informe nacional voluntario-Uruguay 2017, Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2017, 51-52.

141 Marisa Bucheli, "Public Transfers and the Poverty of Children and the Elderly in Uruguay," en *Poverty & Public Policy* 8, núm. 4 (2016): 398.

142 Ver Marisa Bucheli, Nora Lustig, Máximo Rossi y Florencia Amábile, "Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Uruguay," 429.

143 Banco Mundial, *The Social Inclusion Assessment Tool (SiAT)*, <http://pubdocs.worldbank.org/en/478071540591164260/SiAT-Logo-web.pdf>

**4) ¿Existen indicadores para monitorear la inclusión social?** ¿Cómo podemos saber si hubo algún progreso? En los proyectos, ¿el marco de resultados contiene indicadores de inclusión?

Siguiendo estos cuatro sencillos conjuntos de preguntas, podremos comprender de inmediato si los programas seleccionados cuentan o no con la analítica y mecanismos para dirigirse efectivamente a las minorías excluidas. Más abajo, y a modo de ejemplo, ofrecemos una mirada rápida a algunos buenos casos encontrados luego de una breve evaluación. Cabe destacar que este ejercicio se realiza en programas que no fueron necesariamente concebidos como programas de inclusión social, sino como esfuerzos para combatir la pobreza.

En términos de *identificación y análisis*, por ejemplo, Jóvenes en Red—dirigido a la inclusión de personas en condiciones vulnerables al mercado de trabajo—hace buen uso de recursos de base comunitaria y equipos socioeducativos para crear mapas georeferenciados que ayudan a ubicar mejor a la población objetivo. El programa tiene un fuerte enfoque territorial y los criterios de elegibilidad surgen a partir de interacciones con las instituciones locales, incluyendo escuelas, centros de atención diurna, ONGs locales, asociaciones comunitarias y el boca a boca. Este tipo de focalización integral parece ayudar a alcanzar a las poblaciones excluidas en términos que van más allá de los monetarios.

Sin embargo, esta estrategia de alcance integral no es la norma en otros programas que se analizaron para este informe. Los programas dirigidos a ampliar el acceso a la vivienda, al mercado de trabajo o a mejorar las condiciones de vida de los grupos vulnerables en los asentamientos informales carecen de una clara definición de grupos excluidos en su conjunto de beneficiarios. Así, aunque los objetivos de los programas se centran en la inclusión, no se conoce con claridad

qué dinámicas, al interior de los hogares o comunidades, han conformado y reforzado la posición desventajosa de su población objetivo.

En cuanto a las *acciones*, Jóvenes en Red incorpora asistencia psicosocial y ayuda individual, talleres de orientación y mentoría, y otras formas de intervención que buscan ayudar a los jóvenes en situación vulnerable. El programa se destaca por sus sólidas prácticas de *monitoreo*: hace un seguimiento de los resultados midiendo el porcentaje de participantes que accede a alguna forma de educación, opción de empleo, actividad sociocultural y/o programa de salud. Al monitorear de cerca a los participantes, el programa ha descubierto áreas que requieren ajustes, como la percepción entre los aspirantes al programa de que éste ofrece “formación y/o habilidades limitadas” o el hecho de que los participantes declaran ser estigmatizados durante su reinserción al sistema educativo o al mercado de trabajo.<sup>144</sup>

Uruguay Crece Contigo también cuenta con una estrategia de monitoreo sólida, que le ha permitido identificar retos emergentes. Por ejemplo, las mujeres trans han criticado el énfasis que los programas de formación ponen en áreas como la construcción y albañilería, en lugar de otras áreas preferidas, como la industria de la belleza, vestimenta, gastronomía y ciencias de la computación.<sup>145</sup>

Otros programas, sin embargo, carecen de este tipo de monitoreo. Importantes programas de mejora de asentamientos informales y desarrollo territorial, que por definición apuntan a comunidades geográficamente segregadas, se enfocan en aspectos importantes de planificación urbana e integración espacial, pero dejan de lado la educación, salud, creación de empleos o el apoyo al empoderamiento comunitario focalizado en los hogares excluidos y particularmente vulnerables, que son los que corren mayores riesgos de convertirse en víctimas de la gentrificación.

144 Azul Curdo, “Uruguay: Dos programas de inclusión social evaluados,” en *Brecha*, Junio 17, 2016, <https://correspondenciaprensa.com/2016/06/21/uruguay-programas-de-inclusion-social-promesas-incumplidas/>

145 Ministerio de Desarrollo Social y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Mapeo de iniciativas públicas orientadas a la inclusión laboral y productiva de sectores vulnerables*.

Determinar si un programa es socialmente inclusivo puede ayudar a sentar las bases para una nueva generación o actualización de los programas. Esto podría combinar acciones que promuevan la participación comunitaria para alzar la voz de los excluidos, a la vez que se evitaría la fragmentación en programas más pequeños y se fortalecería la coordinación interinstitucional. También puede ayudar en la transición de programas contra la pobreza a iniciativas que abordan la exclusión de forma explícita.

Sin duda alguna, los programas sociales en Uruguay han resultado muy exitosos en el fomento de la inclusión social y vale la pena emularlos a la luz de sus logros en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, el sólido marco institucional y legal, acompañado de su gasto social y políticas fiscales progresistas, no ha sido suficiente para cerrar las brechas de algunos hogares—a saber, aquellos cuyos jefes de familia son mujeres solteras, afrodescendientes, personas LGBTI+ o que tienen un miembro con discapacidad. Aquí es donde debería concentrarse una nueva generación de programas sociales. La proliferación y fragmentación actual de los programas diluye los resultados y afecta la cobertura. También complejiza el monitoreo y la coordinación interinstitucional, entorpeciendo la capacidad de comprender verdaderamente por qué algunos grupos excluidos no están siendo atendidos adecuadamente.

Las políticas de acción afirmativa y de integración espacial de asentamientos informales son dos áreas

clave que Uruguay ha impulsado con éxito en años recientes. A continuación, exploramos brevemente sus aciertos, errores y futuros desafíos, con el propósito de extraer lecciones tanto para Uruguay como para la región.

## Acción afirmativa: ampliar el acceso al mercado laboral y la educación

La acción afirmativa es una de las herramientas que emplea Uruguay para ampliar el acceso a la educación y al trabajo decente.<sup>146</sup> Uruguay ha adoptado de forma activa un conjunto de leyes que establecen cuotas para cerrar brechas en los logros educativos y emplear a grupos históricamente discriminados en el país, es decir, personas con discapacidad, transgénero y afrodescendientes.

En 2010, Uruguay aprobó la ley 18.651 sobre Protección Integral de Personas con Discapacidad,<sup>147</sup> siguiendo la ratificación en 2009 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>148</sup> La ley establece lineamientos para que el sector público avance en este tema. Entre otras cosas, la ley a) creó la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad;<sup>149</sup> b) estableció una cuota de empleo del 4% en el sector público para personas con discapacidad entre todas las vacantes producidas anualmente; c) autorizó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a proponer incentivos y beneficios

146 La acción afirmativa nunca se ha definido debidamente, aunque a menudo se ha vinculado a políticas públicas desarrolladas en los Estados Unidos que buscan, principalmente, asegurar la igualdad de oportunidades de empleo y educación. Se suponía que las acciones afirmativas corregirían las injusticias estructurales en el *status quo*, que tenían un impacto negativo en las oportunidades de los grupos excluidos. Con el correr de los años, varios fallos judiciales en los Estados Unidos fueron definiendo el alcance de la acción afirmativa, acotando su interpretación a un conjunto específico de políticas públicas que permitían usar la raza como un criterio positivo en la evaluación de solicitudes de estudios o empleos. Durante la segunda mitad del siglo XX, el movimiento estadounidense por los derechos civiles acogió la idea de la acción afirmativa y jugó un papel fundamental en posicionar asuntos sobre discriminación—por características étnico-raciales o socioeconómicas, de género u otras causas—en el centro del diálogo sobre políticas públicas. Los países que incorporaron la acción afirmativa lo han hecho hasta ahora en relación a cuotas, con diferentes grados de éxito. La acción afirmativa llegó a América Latina mucho más recientemente, con ejemplos positivos tanto en el sector privado como en el público.

147 Ver <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18651>

148 En el sitio web de las Naciones Unidas puede encontrarse información adicional sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>

149 Esta Comisión está presidida por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) e integrada por un delegado de cada una de las siguientes instituciones: MIDES, Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Facultad de Medicina de la Universidad de la República (FMED - UDELAR), Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CDC - ANEP), Congreso de Intendentes (CI), Facultad de Odontología de la Universidad de la República (FO - UDELAR), Instituto Nacional del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU), Banco de Previsión Social (BPS), Banco de Seguros del Estado (BSE), Comisión Honoraria del Patronato del Psicópata (CHPP), Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS - UDELAR), y otros delegados según sea necesario. Además, incluye un delegado por cada organización de personas con discapacidad.



para que las entidades para-estatales y el sector privado contrataran a personas con discapacidad; y d) especificó la obligación del Estado en cuanto a las acciones adicionales relativas a programas educativos, empleo y formación profesional. Los esfuerzos legales fueron complementados por otras iniciativas como los Talleres de Producción Protegida, creados en el 2013 por la ley 19.159, que son organizaciones sin fines de lucro que buscan ofrecer capacitación en habilidades laborales a personas con discapacidad, para ayudarles a insertarse en el mercado de trabajo.<sup>150</sup>

En 2018, se aprobó la ley 19.691, que estableció cuotas de empleo en el sector privado para personas con discapacidad.<sup>151</sup> Esta nueva ley exige que todos los empleadores del sector privado que tengan 25 o más trabajadores permanentes contraten un porcentaje—dependiendo del número total de empleados—de personas con discapacidad para cubrir las vacantes que se produzcan anualmente.<sup>152</sup> También requiere que el empleador haga ajustes razonables para que los trabajadores con discapacidad puedan cumplir sus tareas.<sup>153</sup> El empleador es responsable de brindar las condiciones de accesibilidad adecuadas para asegurar el correcto desempeño de las funciones del trabajador. La implementación de la ley se puede beneficiar de las lecciones de empresas del sector privado que ya contratan a trabajadores con discapacidad.

Uno de los principales logros de la ley 18.651 ha consistido en enfatizar que las personas con discapacidad tienen derecho a trabajar; lo cual detonó un debate acerca de la importancia de su inclusión. No obstante, desde 2010, no ha habido un año en que las cuotas se hayan cumplido totalmente en el sector público. La

tasa máxima lograda fue del 1,3% de contratados en 2017. Además, no todas las agencias públicas declaran y envían la información requerida a la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), o envían información incompleta, aunque los informes han mejorado significativamente en el curso de los años. Mientras que en 2010 sólo el 84% de las agencias públicas informaron sobre su cumplimiento con la cuota para personas con discapacidad, este número aumentó al 98% en 2016.

Si bien las agencias públicas están informando con mayor consistencia, los mecanismos de auditoría no están adecuadamente instalados y las sanciones que establece la ley no se están implementando, lo cual genera pocos incentivos para el cumplimiento. Esto se ve reforzado, entre otros factores, por los bajos niveles de accesibilidad en muchos de los edificios públicos y al software de las computadoras que normalmente usan las instituciones públicas.

El personal de las agencias que cumplieron con las cuotas en 2017 manifestó que los principales factores de su éxito fueron: a) contar con personal gerencial comprometido; b) capacitación de las gerencias de recursos humanos y del personal en general; c) apoyo de las organizaciones de personas con discapacidad y d) uso de la base de datos creada por la Comisión Honoraria de la Discapacidad, que incluye los CVs y otros datos pertinentes de las personas con discapacidad que buscan trabajo.

Uruguay ha hecho esfuerzos significativos para combatir la discriminación étnico-racial. En 2013, el Parlamento aprobó la ley 19.122 de Acciones Afirmativas

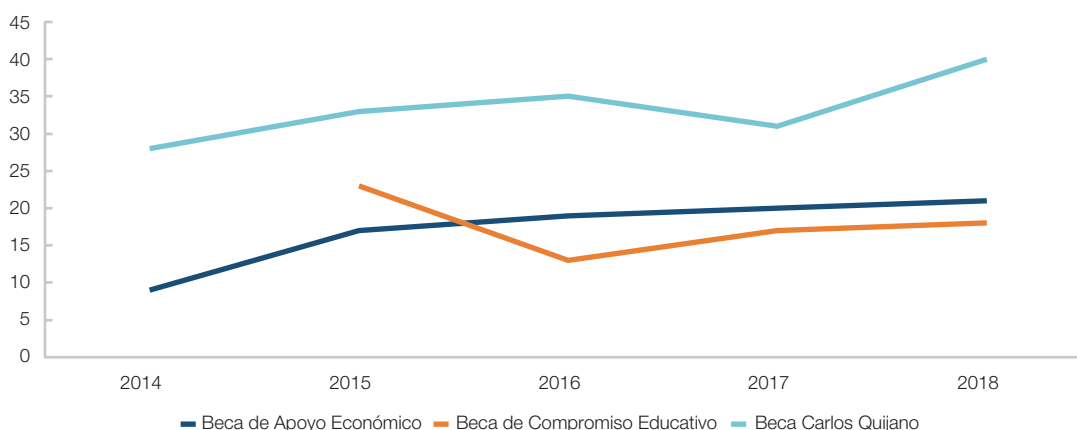
150 Las cuotas de empleo en el sector público también se han adoptado en varios otros países de la región, como Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Ver <https://www.incluyeme.com/paises-obligatorios-los-cupos-cuotas-contratar-personas-discapacidad/>

151 La ley puede encontrarse en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/19691>. Otros países como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela ya han promulgado legislaciones similares para el sector privado. Ver <https://www.incluyeme.com/paises-obligatorios-los-cupos-cuotas-contratar-personas-discapacidad/>.

152 La ley 19.691 exige a toda empresa privada con menos de 25 trabajadores permanentes de cumplir con la cuota de empleo. Durante el primer año de implementación, las empresas privadas con menos de 50 trabajadores permanentes también están exentas de la ley. Sin embargo, durante el segundo año serán incluidas si tienen 25 o más trabajadores permanentes.

153 Los ajustes se refieren a adaptabilidad y se definen en la ley 18.651 como la posibilidad de modificar el entorno físico para hacerlo completa y fácilmente accesible a las personas con discapacidad. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad define los ajustes razonables como la modificación y ajustes necesarios y apropiados que no impongan una carga desproporcionada o indebida, de necesitarse en un caso particular; para asegurar que las personas con discapacidad puedan gozar o ejercer todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con otros. En este sentido, ambas definiciones se alinean para garantizar accesibilidad en un contexto dado.

Figura 10: Porcentaje de beneficiarios de becas que se identifican como afrodescendientes



Fuente: Elaborada con cifras de Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Estrategia nacional de políticas públicas para la población afrodescendiente y afrodescendiente hacia el 2030. Anexo 3: Sistematización y análisis de políticas existentes.*

para los Afrodescendientes. Esta legislación establece a) una cuota de empleo del 8% del total anual de vacantes laborales; b) ordena al Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) a asignar al menos el 8% de la capacidad de cualquiera de los programas de formación a la población afrodescendiente; c) establece que cualquier beca o apoyo para estudiantes que se adjudique a nivel nacional o departamental deberá establecer una cuota para la población afrodescendiente; d) asigna beneficios fiscales a las empresas que contraten a afrodescendientes (según la ley 16.906); e) promueve la integración de la cultura y legado de los afrodescendientes en los programas educativos; y f) crea una comisión para supervisar el adecuado cumplimiento y un consejo consultivo con miembros de la sociedad civil.<sup>154</sup>

Una evaluación realizada por la Oficina de la Presidencia (AGEV-OPP) encontró que la ley 19.122 ha tenido resultados mixtos: fueron más positivos

los de las cuotas de educación que las de empleo y hubo limitada disponibilidad de datos para evaluar el componente de la formación de competencias. Las becas que toma en cuenta la ley 19.122 cubren la educación básica (BAE), secundaria (CE) y estudios de posgrado (CQ) y, de 2014 a 2018, más del 8% de los beneficiarios se identificaron como afrodescendientes, cumpliendo plenamente con los objetivos.<sup>155</sup> El número de beneficiarios autoidentificados en este período para cada beca es de 17 para CQ, 3.752 para BAE y 5.043 para CE. Es importante destacar que la elegibilidad para estas becas se determina según el Índice de Carencias Críticas (ICC). Dada la sobrerrepresentación de afrodescendientes en la población elegible según este índice, se espera alcanzar la cuota independientemente de la orientación étnico-racial. Sin embargo, la evidencia revela una redistribución de becas a estudiantes afrodescendientes y un aumento en las solicitudes presentadas por jóvenes afrodescendientes—15% de aumento entre 2017

154 La Comisión Interministerial está integrada por tres miembros: un representante del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que preside la Comisión; un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y un representante del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Las modificaciones durante la implementación llevaron a la incorporación de la ONSC como cuarto miembro de la Comisión, con el papel de contralor y para facilitar el reclutamiento, la selección y la contratación. Adicionalmente, se estableció en la legislación la creación de un consejo consultivo integrado por tres miembros de la sociedad civil. Durante la implementación, se agregaron dos organizaciones más.

155 Se consideraron las siguientes becas: a) Beca de Apoyo Económico (BAE) para afrodescendientes de 12 a 29 años, matriculados en educación básica; b) Beca de Compromiso Educativo (CE) para afrodescendientes de más de 15 años, matriculados en educación secundaria; y c) Beca Carlos Quijano (CQ) para afrodescendientes que cursen educación de posgrado. Para la beca CQ se destina el 30% del financiamiento total.

Tabla 8: Cumplimiento con la ley 19.122 - Cuotas de empleo para afrodescendientes

Año	2014	2015	2016	2017
Nuevos ingresos afrodescendientes	140	341	275	361
8% de vacantes totales	1055	1006	1237	1401
% representado por ingresos AD	1,1	2,71	1,78	2,06
Número de agencias públicas que cumplen plenamente	4	3	1	1

Fuente: Elaboración basada en informes de ONSC 2014–17

Nota: AD = Afrodescendiente

y 2018 (ver figura 10). No obstante, los datos también muestran una importante escasez en la cobertura. Por ejemplo, en 2017, sólo el 19,7% de todos los afrodescendientes que solicitaron la beca BAE la recibieron.<sup>156</sup>

Los hallazgos resultan menos positivos con respecto a las cuotas de empleo público. Entre 2014 y 2017, solamente el 58,5% de las agencias de gobierno anunciaron cuotas orientadas a afrodescendientes al publicar sus vacantes.<sup>157</sup> De hecho, sólo 1.117 afrodescendientes se han beneficiado de las cuotas para empleos públicos, de un total de 4.699 cargos impuestos por la ley. La cuota de empleo del 8% nunca se alcanzó en el período entre 2014 y 2018. Como lo muestra la tabla 8, 2015 registró el número más alto de entradas por cuota, con sólo el 2,7%, seguido del 2% en el 2017.<sup>158</sup> Cabe también destacar que el número de agencias públicas que cumple plenamente es muy reducido y las tasas más altas de cumplimiento corresponden al Poder Ejecutivo. Durante los últimos dos años, solamente una agencia pública ha cumplido totalmente con la cuota.

Hay poco que decir sobre el cumplimiento del componente de formación de competencias. El relevamiento de datos y los sistemas de información en

el INEFOP no se han desagregado según variables étnico-raciales para su análisis al momento de redactarse este informe. Fue recién en 2018 que se aprobó un plan de trabajo en el INEFOP para hacer cumplir los requisitos establecidos por la ley.<sup>159</sup> No obstante, en 2018 la cuota fue superada con 11,7% de los participantes que se identificaron como afrodescendientes, de los cuales 60% eran mujeres y 0,5% personas trans o personas que no se identificaban con ningún género. Entre los beneficiarios afrodescendientes, el 13,9% había completado la educación primaria, 26,6% había completado la enseñanza media básica, 27,2% había completado enseñanza media superior y 13,7% había completado la enseñanza terciaria. La participación de afrodescendientes era mayor en ciertos programas, como Orientación Laboral (37,7%), Projoven (15,71%) y Emprende (14,75%). El INEFOP manifestó haber tomado varias medidas proactivas para mejorar sus sistemas de alcance e información.

Finalmente, hay también externalidades positivas asociadas a los sistemas de cuotas, como una mayor conciencia sobre la importancia de la diversidad y una mayor visibilidad de la agenda de inclusión étnico-racial en el debate público. Por ejemplo, una encuesta realizada recientemente por OPP reveló que el 45%

156 Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Estrategia nacional de políticas públicas para la población afrouruguaya y afrodescendiente hacia el 2030. Anexo 3: Sistematización y análisis de políticas existentes.*

157 Ibid.

158 Estos números incluyen las cuotas para el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior, que tienen leyes separadas que regulan estos temas. Ibid.

159 Ibid, 75.

## Recuadro 7. Lecciones aprendidas a partir de Uruguay Trabaja y Primera Experiencia Laboral

Uruguay Trabaja y el Programa Primera Experiencia Laboral son dos casos de acción afirmativa que ofrecen importantes lecciones. En 2013, la reforma a la ley 18.240 introdujo mecanismos para asegurar la igualdad de oportunidades de acceso al programa. En consecuencia, en el 2014, MIDES introdujo las siguientes cuotas: 8% para afrodescendientes, 4% para personas con discapacidades y 2% para personas trans. Del mismo modo, la ley 19.133 sobre empleo juvenil estableció las siguientes cuotas de empleo en el programa de MIDES llamado Primera Experiencia Laboral: 50% para mujeres jóvenes, 8% para jóvenes afrodescendientes, 4% para jóvenes con discapacidad y 2% para jóvenes trans, con una subsiguiente adición del 11% para personas provenientes de hogares vulnerables. En cuanto a las cuotas de empleo para personas trans, Uruguay Trabaja es el programa con el mayor número de beneficiarios trans, alcanzando 337 miembros entre 2014 y 2016. Los estudios muestran que los mecanismos de alcance comunitario orientados a potenciales beneficiarios trans fueron instrumentales en el logro de estos resultados.

Si bien ambos programas han sido exitosos al incorporar a grupos excluidos, se pueden desprender tres importantes lecciones generales:

- 1) Las actividades y oportunidades de empleo necesitan ser más diversas y se requieren mayores esfuerzos para hacer coincidir los trabajos con las aspiraciones de los candidatos. Por ejemplo, mientras que las encuestas indican que la mayoría de las mujeres trans están interesadas en formación en peluquería y cosmetología, los trabajos ofrecidos se limitaban principalmente a carpintería y construcción.
- 2) Los plazos son muy cortos y no hay suficientes oportunidades para construir una red de apoyo para reingresar con éxito al mercado de trabajo, cuando el programa finaliza. Se necesita un apoyo más fuerte para los "graduados de programas" durante esta delicada transición.
- 3) El objetivo de los programas es apoyar a los beneficiarios para que reingresen al mercado de trabajo, pero también apoyarlos para fortalecer su autoestima y dignidad. Por lo tanto, deben concentrarse más esfuerzos en esta última área. Para los trabajadores sociales y el personal técnico, especialmente en las áreas que tradicionalmente han dominado los hombres, como la construcción, los beneficiarios señalan la necesidad de incorporar sesiones informativas y actividades de aprendizaje en temas como orientación sexual, identidad de género y expresión de género para sensibilizar y trabajar la discriminación no intencional.

de las agencias han diseñado e implementado sesiones de capacitación para sensibilizar y actividades de fortalecimiento de capacidades sobre la inclusión de afrodescendientes.<sup>160</sup>

Por último, en 2018 el país aprobó la ley 19.684 sobre Legislación Integral para las Personas Trans.<sup>161</sup> Esta ley busca promover la equidad de género y combatir la discriminación de género. La legislación establece

160 Ibid.

161 Ver <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19684-2018>

una cuota del 1% para las personas trans en todos los puestos de trabajo y una cuota similar en el INEFOP para la formación de competencias y actividades de fortalecimiento de capacidades. La ley también recomienda a las instituciones educativas que ofrezcan apoyo psicológico, pedagógico, social y económico a los estudiantes trans, reservando el 2% de las becas nacionales y departamentales y el 8% del financiamiento de la beca Carlos Quijano de posgrado a las personas trans.<sup>162</sup>

La aprobación de la ley generó controversia. Varios legisladores de la oposición adujeron que la aprobación de la ley implicaba otorgar privilegios a un grupo con respecto al resto de la sociedad, agregando que la ley podría conducir a la transfobia. Si bien fue aprobada en octubre del 2018, la ley volvió al debate público a comienzos del 2019, luego que dos miembros del Partido Nacional presentaran, en marzo de 2019, las firmas necesarias para realizar un referéndum y derogar la ley. Según los peticionarios, se habían juntado 69.360 firmas (la normativa estipula un mínimo de 55.000). La recolección de firmas se llevó a cabo bajo el slogan "Todos somos iguales." La Corte Electoral analizó y validó las firmas. Se organizó una convocatoria popular para el 4 de agosto de 2019, en la cual el apoyo necesario para derogar la nueva ley debía ser de al menos el 25% del registro electoral, para luego ser votado formalmente en las próximas elecciones nacionales. Sin embargo, menos del 10% de los votantes habilitados apoyó la medida, lo cual fue aclamado como una victoria de la comunidad LGBTI+ uruguaya.<sup>163</sup>

Dada su reciente aprobación, existen pocos datos para evaluar el avance de la cuota para personas trans. Aún así, la ley ha enfrentado escrutinio público y desafíos legales, revelando en qué medida las cuotas pueden ser políticamente sensibles.

## Lecciones aprendidas

Subsisten varios desafíos para lograr el pleno cumplimiento con el sistema de cuotas en Uruguay y otras partes. Las cuotas resultan útiles para confrontar sesgos conscientes o inconscientes y/o barreras estructurales que limitan el acceso de una minoría excluida al sistema educativo o al mercado laboral, aunque cuenten con las competencias o los antecedentes necesarios. Sin embargo, para que las cuotas funcionen debe haber una masa crítica de beneficiarios elegibles (es decir, jóvenes listos para entrar al nivel terciario de educación o profesionales con las competencias necesarias para un determinado trabajo). Las cuotas aportan poco a los grupos que pueden tener problemas para completar la educación primaria o secundaria o que están preparados solamente para realizar trabajos poco calificados y de baja remuneración.

En 2017, los jóvenes afrodescendientes eran 20,7% menos propensos a completar la educación secundaria que los no afrodescendientes. Sólo el 25% de las personas trans en Uruguay han completado la educación primaria; el 3% ha completado la secundaria y sólo el 1% la educación terciaria. El logro educativo de las personas con discapacidad varía enormemente, dependiendo del tipo y gravedad de su discapacidad, pero en todos los casos los logros en educación terciaria son significativamente menores que el de las personas sin discapacidad.

Las cuotas de empleo, por lo tanto, tienden a beneficiar a los subgrupos más educados y con mejores ingresos dentro de las poblaciones excluidas. El resto sólo estará en condiciones de realizar trabajos que requieran menor competencia y de baja remuneración. Para que esta situación cambie, Uruguay necesita enfocar sus esfuerzos en la educación de estos grupos, impulsando logros educativos desde el nivel

<sup>162</sup> La ley también establece un subsidio económico de US\$ 338 por mes para los nacidos antes de 1975 que prueben haber sido perseguidos durante la dictadura militar debido a su identidad de género. Las personas trans se reconocen también como población prioritaria para acceder a vivienda.

<sup>163</sup> Oscar Lopez, "Effort to Roll Back Transgender Rights Fails in Uruguay," en *Reuters*, agosto 6, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-uruguay-rights-vote/effort-to-roll-back-transgender-rights-fails-in-uruguay-idUSKCN1U2EV>.

preescolar, escolar y secundario, de modo que estas generaciones puedan llenar las cuotas en el futuro.<sup>164</sup> Sin duda, las cuotas generan un beneficio indirecto para las minorías vulnerables dentro de los grupos excluidos al fomentarse su voz colectiva y su autonomía a través de la creación de una élite representativa, o generando modelos a seguir que puedan combatir los estereotipos. Sin embargo, las cuotas son insuficientes para nivelar el terreno de juego cuando se conciben de forma aislada, sin atender las múltiples dimensiones de la exclusión que afectan a las minorías marginadas, como los déficits en los cuidados durante la infancia temprana o la educación primaria, la pobreza, los prejuicios sociales, las barreras impuestas por la segregación espacial u otras dinámicas al interior de los hogares o la sociedad.

Adicionalmente, en la práctica, las cuotas de empleo han tendido a concentrarse en los trabajos poco calificados y de baja remuneración. Un ejemplo ilustrativo es el caso del Ministerio de Defensa. Datos de la ONSC muestran que la mayoría de los hombres afrodescendientes que obtienen trabajo como parte de la ley 19.122, lo hacen en posiciones de bajo rango en el Ministerio de Defensa Nacional o el Ministerio del Interior; mientras que las mujeres ingresaron en tareas administrativas. Los afrodescendientes siguen estando sobrerrepresentados en los trabajos que requieren baja competencia y subrepresentados en puestos que requieren alta competencia o en trabajos profesionales.

Una encuesta realizada por la OPP en 2019 mostró que era práctica común, al publicitar puestos de trabajo para cumplir con la ley 19.122, asignar cuotas de empleo a tareas que tuvieran alta demanda y una

amplia base de postulantes, lo cual tiene implícito el sesgo de limitar la aplicación de cuotas solamente a los trabajos que requieren baja competencia.<sup>165</sup> Del mismo modo, un informe de la ONSC muestra que en 2017 la mayoría de los puestos para personas con discapacidad eran en tareas administrativas y empleos auxiliares, y solamente dos eran para técnicos profesionales. En el caso de personas con discapacidad, esta tendencia también se ve reforzada por el hecho de que la Pensión por Invalidez contiene una cláusula que indica que solamente los beneficiarios con ingresos por debajo de un tercio del monto de la pensión son elegibles.<sup>166</sup> Esto podría crear incentivos no intencionales para que las personas con discapacidad busquen trabajos poco calificados y/o informales que no los excluyan de la pensión.

Otro aspecto a considerar es la superposición de desventajas dentro de los grupos excluidos. Aún cuando se contrate a afrodescendientes en cumplimiento con la ley 19.122, se deben incorporar esfuerzos adicionales para llegar a los grupos vulnerables dentro de la comunidad afrouruguaya. Por ejemplo, hoy en día, la mayoría de los puestos de trabajo que se ofrecen a través del sistema de cuotas se ocupan con hombres de entre 17 y 29 años. Las mujeres y los varones mayores tienen menos probabilidades de beneficiarse de estas cuotas de empleo. Sin embargo, las mujeres afrodescendientes tienen la tasa de desempleo más alta en Uruguay, con 14,1%, comparada con la tasa nacional, que es del 8,1%, y el 11% para los hombres afrodescendientes.<sup>167</sup>

Si bien la ley 19.122 se refiere a la importancia de tener en cuenta los aspectos de género, esto no se ha traducido plenamente en acciones que incremen-

164 Este reto fue destacado en el taller con expertos en discapacidad, quienes enfatizaron que, además de educación inclusiva, se debería adoptar un enfoque encaminado a fortalecer las competencias interpersonales, la competencia laboral y la formación profesional. Más aún, en este taller se recomendó reconsiderar los requisitos mínimos de ciertas vacantes, ya que algunos de ellos (por ejemplo, haber completado la educación secundaria) podrían limitar la elegibilidad de algunos postulantes, cuando el trabajo tal vez no requiere ese nivel educativo.

165 Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Estrategia nacional de políticas públicas para la población afrouruguaya y afrodescendiente hacia el 2030. Anexo 3: Sistematización y análisis de políticas existentes*.

166 En mayo de 2019, esto sería cerca de 33.500 pesos uruguayos (US\$ 950). Para más información sobre la Pensión de Invalidez, ver [https://www.bps.gub.uy/bps/file/6143/2/4-19-2013-nuevo\\_reglamento\\_pv-pi.pdf](https://www.bps.gub.uy/bps/file/6143/2/4-19-2013-nuevo_reglamento_pv-pi.pdf)

167 Ministerio de Desarrollo Social, *Horizontes críticos sobre afrodescendencia en el Uruguay contemporáneo. Primera jornada académica sobre afrodescendencia* (Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

ten el número de mujeres afrodescendientes que se benefician del sistema de cuotas. Del mismo modo, las primeras lecciones del sistema de cuotas en el programa Uruguay Trabaja indican que hay problemas relativos a la prestación del servicio que impactan en la experiencia de las mujeres trans. Entre 2014 y 2016, la aceptación de mujeres trans decreció en comparación con los hombres trans. Una posible explicación es que el tipo de oportunidades ofrecidas se concentraban en el sector de la construcción, que se perciben como tareas de hombres, por lo que podría verse como una afronta a su identidad de género. La urgencia de atender a este grupo se ve reflejada en las limitadas oportunidades laborales para las mujeres trans, 70% de las cuales son o han sido trabajadoras sexuales según el Censo Trans.

Otro desafío vinculado con la implementación de las cuotas de empleo es el tema intrínsecamente subjetivo de la autoidentificación, debido en parte al persistente estigma asociado a las categorías populares asociadas a las personas afrodescendientes, como negro o moreno. La historia de la discriminación y exclusión lleva a muchos afrodescendientes a rechazar identificarse como tales, haciendo que pierdan oportunidades y limiten el alcance de la aplicación de la ley.<sup>168</sup>

Un problema relacionado es la potencial discriminación dentro del subgrupo. En Uruguay, algunos beneficiarios de las políticas públicas pro trans como Uruguay Trabaja eran percibidos como no “suficientemente trans” o “nuevos trans”, cuestionando así, de alguna manera, su derecho a solicitar ser parte de estos programas.<sup>169</sup> Como dijo una persona entrevistada: “Generó algo así como un trans-barómetro. A ver quién era ‘más trans.’”<sup>170</sup> Por lo tanto, la creación de estas políticas debe tomar en cuenta las consideraciones sociales y políticas de adscripción a grupos

con historias estigmatizadas para evitar nuevas formas de discriminación. Las personas con desventajas en el pasado por no ser consideradas “suficientemente blancas” o “suficientemente cissexuales” podrían ser ahora cuestionadas por no ser “suficientemente negras” o “suficientemente trans.”<sup>171</sup>

La verificación de la discapacidad de una persona para que califique para las cuotas tampoco carece de dificultades. En un taller de expertos con actores clave en la inclusión de la discapacidad organizado para este informe, los participantes señalaron que los canales de acceso al Registro Nacional de Personas con Discapacidad deberían brindarse a todos los uruguayos de manera descentralizada. Para mayo de 2019, los primeros pasos del proceso de registro se podían completar en línea, pero se requiere que los solicitantes finalicen el trámite en forma presencial,<sup>172</sup> lo cual podría ser difícil para aquellos con discapacidad. También se destacó que los requisitos para personas con discapacidad que buscan trabajo (que necesitan estar registradas para ser consideradas en el proceso de solicitud) podrían considerarse discriminatorios, ya que es el único grupo que requiere tal verificación.

Otros obstáculos adicionales se refieren a la falta de mecanismos de cumplimiento o sanciones para los organismos que no cumplan la ley. No existen mecanismos formales para procesar denuncias o recibir retroalimentación de los potenciales beneficiarios u otros actores. Se estableció una comisión para el monitoreo y cumplimiento de las diferentes leyes de cuotas, presidida por el MIDES, pero carece de los recursos y de capacidad política para hacer cumplir su aplicación.

Comprender los alcances de la ley es un reto adicional. Una encuesta realizada por OPP mostró que el conocimiento de la ley 19.122 entre el personal que

168 Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Estrategia nacional de políticas públicas para la población afrouruguaya y afrodescendiente hacia el 2030. Anexo 3: Sistematización y análisis de políticas existentes.*

169 Ministerio de Desarrollo Social, *Personas trans e inclusión laboral en Uruguay. Un análisis de la aplicación de cuotas en programas públicos de inserción laboral* (Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

170 Citas de entrevistas en Ministerio de Desarrollo Social, *Personas trans e inclusión laboral en Uruguay.*

171 Germán Freire et al., *Afrodescendientes en Latinoamérica.*

172 Ver información adicional en <http://pronadis.mides.gub.uy/62728/registro-de-personas-con-discapacidad>

debía aplicarla era limitado. Solamente el 37,7% de los que respondieron entendían aspectos específicos de la legislación, mientras que el 22,6% manifestó que conocía la ley en términos generales y el 13,2% no conocía la ley y no tenía interés en conocerla. El estudio también mostró que el 15% de los entrevistados no consideraba que las acciones generales de la ley fueran pertinentes a sus departamentos y que el 19% no consideró que las cuotas de trabajo fueran pertinentes en general.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) destacó que el racismo estructural era la causa fundamental de la baja aplicación de la ley.<sup>173</sup> Además de las consideraciones operativas (es decir, cómo se define una posición vacante, si el 8% era el tope máximo o no, a qué tipos de vacante correspondía, entre otros), las principales preocupaciones se relacionaban con la idea de que el empleo debía ser otorgado con base en el mérito, independientemente de otras consideraciones como la identidad étnico-racial.<sup>174</sup> Otros estudios también establecieron que la acción afirmativa parece contradecir la creencia cultural uruguaya de que las políticas públicas deberían ser universales e igualitarias,<sup>175</sup> lo que muestra que existe una fricción entre igualdad y equidad.

Los prejuicios son también un obstáculo común para los empleadores al contratar a personas con discapacidad, pues siguen temiendo que no estén calificados y sean improductivos.<sup>176</sup> Una encuesta realizada por MIDES para evaluar el programa Uruguay Trabaja reveló que, de forma unánime, los entrevistados consideraron que alcanzar la cuota de discapacidad era lo más difícil de lograr, debido a la diversidad de situaciones que pueden impactar la prestación del trabajo técnico. Otras personas mencionaron problemas relacionados con la inclusión de estos grupos al

equipo y la potencial discriminación, tanto encubierta (por ejemplo, cuando los equipos sin darse cuenta aislaban a un colega sordo en las interacciones cotidianas por no conocer el lenguaje de señas) como abierta (por ejemplo, refiriéndose a casos de conductas homofóbicas o transfóbicas). Un entrevistado explicó cómo un funcionario público homofóbico se tapó los oídos durante una sesión de capacitación.<sup>177</sup> Los entrevistados también explicaron que ellos no habían integrado o entendido cabalmente en su jerga el reconocimiento de identidades trans o que los sistemas de información vigentes podrían no reconocer los cambios de nombre. Encontraron que el sector privado era reticente a contratar candidatos trans, aún cuando tuvieran la misma calificación que sus pares no trans.<sup>178</sup>

Se anticipa que la mayoría de los desafíos arriba mencionados estarán presentes durante la implementación de la ley 19.691, que estableció cuotas para promover el acceso a oportunidades de empleo para personas con discapacidad en el sector privado. Además, según la encuesta realizada por el Banco Mundial a funcionarios públicos, miembros de la sociedad civil y el sector privado, los principales desafíos que se esperan para su implementación se vinculan a la percepción de que: a) será difícil para los empleadores encontrar candidatos calificados para cumplir con la cuota; b) los costos de adaptar las oficinas a las necesidades potenciales de las personas con discapacidad son altos; y c) habrá otros costos asociados a la contratación de personas con discapacidad (podrían necesitar más días de licencia que otros empleados). Por ejemplo, el artículo 10 de la ley 19.691 concede tres meses de licencia extraordinaria sin goce de sueldo además de la licencia anual y por enfermedad.

En suma, las cuotas pueden ser una buena herramienta para la inclusión social si se implementan en forma

173 Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Estrategia nacional de políticas públicas para la población afrouruguaya y afrodescendiente hacia el 2030. Anexo 3: Sistematización y análisis de políticas existentes.*

174 Ibid.

175 Ministerio de Desarrollo Social, *Personas trans e inclusión laboral en Uruguay.*

176 Organización Mundial de la Salud, *World Report on Disability* (Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2011).

177 Discusión de grupo focal, Cerro Largo. Ver Ministerio de Desarrollo Social, *Personas trans e inclusión laboral en Uruguay.*

178 Ministerio de Desarrollo Social, *Personas trans e inclusión laboral en Uruguay.*



adecuada, zanjando algunas brechas educativas y laborales. Sin embargo, las cuotas no son una panacea y el discurso público y político debe evitar depender de una solución única para un problema que requiere de una respuesta multidimensional e integral.

Las políticas públicas de inclusión parcial como los sistemas de cuotas deben complementarse con políticas que fortalezcan los resultados educativos y la empleabilidad de los grupos excluidos, las cuales deben tomar en cuenta las desventajas acumulativas que afrontan estos grupos a lo largo de su vida. Las cuotas deben ser consideradas dentro de una estrategia de inclusión social estructural y de largo plazo, de lo contrario es probable que fracasen y refuercen los estereotipos y prejuicios que condujeron a la exclusión social en primera instancia.

## Políticas de distribución espacial: mejorar el acceso a espacios

Uruguay ha adoptado un conjunto de políticas para mejorar el acceso a espacios, que incluye el fortalecimiento de los marcos legales, la ampliación del acceso a la vivienda, la integración de asentamientos informales y la optimización del uso de la tierra. A través de estos esfuerzos, Uruguay ha logrado un avance considerable en la ampliación del acceso al agua e infraestructura de saneamiento y la oferta de vivienda adecuada para los pobres. Sin embargo, el éxito de estas políticas ha variado en lo que respecta al cierre de brechas que afectan a los grupos excluidos.

Uruguay posee un marco legal integral para diseñar políticas públicas de distribución espacial en los ámbitos nacional, departamental y municipal (Ley 18.308 sobre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible). Si bien esta legislación se orienta a descentralizar las políticas de distribución espacial, aún carece de un marco explícito para la eliminación de disparidades asociadas con las identidades

étnico-raciales y de género, condición de discapacidad o edad (y su mutua intersección). No destaca, por ejemplo, la necesidad de atender las prioridades de los grupos excluidos o las formas en que sus puntos de vista serán tomados en cuenta. Del mismo modo, los Sistemas de Información Territorial no indican cómo el personal está usando estas fuentes de datos para el diseño de planes que respondan a las necesidades de los beneficiarios a los que apuntan o si tales fuentes siquiera contienen datos desagregados (por identidad étnico-racial, género, condición de discapacidad o edad). Este tipo de mapeo desagregado puede transformar la planificación territorial en una herramienta para mejorar las formas estructurales de desigualdad.

Los departamentos con las más altas concentraciones de afrodescendientes son, incidentalmente, aquellos con los niveles más bajos de municipalización, lo que puede obstruir aún más su participación. Un estudio también encontró barreras a la participación de personas con discapacidad, incluyendo barreras físicas en edificios públicos, barreras a la comunicación (es decir, ignorancia del lenguaje de señas por parte de los funcionarios públicos y materiales no adaptados para servir a personas con impedimento visual, personas con discapacidad intelectual o que dependen de otros para manifestar sus necesidades), trámites que requieren múltiples visitas a distintas oficinas, procedimientos complejos o la necesidad de tener un representante si el procedimiento requiere firmar documentos impresos que pueden no estar accesibles y barreras relativas a actitudes.<sup>179</sup>

En la medida que los planes territoriales locales se actualizan para reflejar los parámetros de la Nueva Agenda Urbana Habitat III, Uruguay debe incluir las disparidades de género, étnico-raciales y sociales como dimensiones esenciales en el desarrollo territorial inclusivo. Esto exige, entre otros factores, un enfoque integral que vaya más allá de las intervenciones tradicionales y considere soluciones integrales a una exclusión multidimensional.

179 Plan Nacional de Acceso a la Justicia y Protección Jurídica de las Personas con Discapacidad 2015-2020.

## Acceso a la vivienda

El acceso a la vivienda ha sido una de las prioridades de la política de distribución espacial. El Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019 ha fijado las metas de la política de vivienda en todos los niveles de gobierno. En este plan, la vivienda se define como un derecho humano<sup>180</sup> capaz de reducir las disparidades socioeconómicas y servir como instrumento de redistribución de la riqueza.<sup>181</sup> El Plan busca ofrecer vivienda a los grupos pobres y excluidos<sup>182</sup> a la vez que atiende viejos patrones de segregación espacial. En lugar de expandir la red urbana, sugiere utilizar áreas consolidadas, aprovechando la inversión acumulada en infraestructura en la forma de redes eléctricas, caminos, ductos de agua y redes de alcantarillado, espacios públicos y centros educativos y de salud.<sup>183</sup>

Los esfuerzos de Uruguay han contribuido a un incremento en la propiedad de la vivienda, que aumentó 10,4% entre 1996 y 2011.<sup>184</sup> Sin embargo, no hay datos desagregados para analizar en qué medida los grupos excluidos se han beneficiado plenamente de esta tendencia. Algunos indicadores disponibles sugieren que, si bien estas políticas pueden haber contribuido a reducir las brechas en propiedad de la vivienda, están lejos de cerrarse. Por ejemplo, para quienes viven en asentamientos informales, hubo un aumento del 8% en propiedad de vivienda para no afrodescendientes entre 2009 y 2017, pero solamente un 1% de aumento para afrodescendientes.<sup>185</sup> Además, los datos de la ECH 2017 muestran que los hogares cuyas jefas son mujeres afrodescendientes son 9 puntos porcentuales menos propensas a ser propietarias de su vivienda que la población en general.

El número de personas trans que es dueña de su vivienda sigue siendo extremadamente bajo: 16% según el Censo Trans de 2016. Más aún, los datos cualitativos sugieren que las personas trans que viven en la calle enfrentan barreras habitacionales.<sup>186</sup> Un estudio realizado en Rivera encontró que el refugio de la ciudad no admitía a personas trans y las dejaba desatendidas. Si bien el número de personas trans en Uruguay es bajo, no existen políticas de vivienda focalizadas que tomen en cuenta sus necesidades urgentes.

Como parte de su política pública de vivienda, Uruguay aprobó una Política Nacional de Alquileres para Viviendas de Interés Social, que incluye un acuerdo entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y MIDES-INMUJERES para otorgar alquiler temporal de vivienda a las mujeres que están alejándose de situaciones de violencia doméstica. El MVOTMA también ha creado la Comisión de Género, Vivienda y Hábitat, y ha incluido un enfoque de género en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019. Sin embargo, existen pocos indicios de que se han tomado medidas multisectoriales para aumentar el acceso de las mujeres a viviendas decentes y espacios públicos de alta calidad. Una brecha similar se encuentra en la atención a personas con discapacidad y adultos mayores. En el contexto de un país que envejece, los planes de vivienda necesitan no sólo asegurar soluciones accesibles para los adultos mayores y las personas con discapacidad, sino también promover la igualdad en la movilidad en todos los espacios urbanos.

En años recientes, el MVOTMA ha invertido recursos para construir viviendas para el quintil más bajo de la población, pero es posible que estas soluciones no logren atender otras formas de exclusión—

180 La Constitución (art. 45) garantiza el derecho a la vivienda.

181 "Ley Nacional de Viviendas" (Ley 13.728 of 1968). Ver Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*, 5.

182 Si bien el Plan se refiere a grupos excluidos o vulnerables, no resulta claro cómo se definen estos grupos.

183 Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*, 9.

184 *Ibid.*, 88.

185 Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Estrategia nacional de políticas públicas para la población afrouruguaya y afrodescendiente hacia el 2030. Anexo 2: La población afrodescendiente en Uruguay*.

186 Antía Argüñarena et al., *Estudio cualitativo: Inclusión social en territorios vulnerables de Uruguay*, 20.

como las del mercado de trabajo.<sup>187</sup> Los grupos excluidos son más susceptibles a estar desempleados o trabajando en el sector informal. La ausencia de fuentes formales generadoras de ingresos descalifica a las personas a participar en programas canalizados a través del Banco de Previsión Social (BPS)—que atiende a jubilados que han aportado para sus pensiones—y también puede hacer que la transición hacia viviendas de interés social no resuelva las brechas socioeconómicas.<sup>188</sup> Las políticas públicas de vivienda no están lo suficientemente interconectadas con otros esfuerzos orientados a lograr la inclusión en el mercado de trabajo, especialmente para las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad y los afrodescendientes.

Un aspecto clave de las políticas públicas de vivienda es mejorar la conectividad urbana, pues los servicios de transporte público seguros, asequibles y sostenibles resultan cruciales para la inclusión social. El Plan de Movilidad para Montevideo, publicado en el 2018, reconoce la accesibilidad urbana y la inclusión social como los principios rectores para promover el acceso a la vida urbana en igualdad de condiciones. El Plan también reconoce la necesidad de un diseño universal en toda la infraestructura que pueda aplicarse de manera consistente y equitativa a través del entorno urbano.<sup>189</sup> Puesto que está aún en curso, todavía no se cuenta con evaluaciones formales del impacto del plan ni datos públicamente disponibles del monitoreo de las diferentes actividades.

En términos más amplios, Uruguay también ha implementado una serie de medidas orientadas a la urba-

nización de los asentamientos informales, incluyendo acciones para su erradicación, reubicación y regularización, así como para prevenir la creación de nuevos asentamientos.<sup>190</sup> El Plan Nacional de Relocalización busca reubicar a los hogares que se encuentran en zonas de riesgo, mientras que el Plan Juntos y el Programa de Mejoramiento de Barrios apunta a áreas que requieren asistencia urgente en términos de las condiciones de las viviendas e infraestructura urbana.

Estos esfuerzos han contribuido a una caída en el número de asentamientos informales. Entre 2006 y 2011, el PMB pudo regularizar o relocalizar 91 asentamientos informales. A partir del 2011, entre el PMB y el Plan Nacional de Relocalizaciones, se regularizaron o reubicaron 42 asentamientos irregulares, que representan 3.217 viviendas. Durante este mismo período se crearon nuevos asentamientos (9 en el primer caso y 45 en el segundo). Sin embargo, estos nuevos asentamientos tendieron a ser más pequeños (99 habitantes en promedio) que los que fueron reubicados (430 habitantes en promedio).<sup>191</sup>

El PMB ha sido reconocido por mejorar la conectividad entre asentamientos informales y el resto de la ciudad, aumentando la cobertura de los servicios básicos y construyendo espacios públicos de alta calidad para las poblaciones excluidas (incluyendo Centros de Atención a la Infancia y la Familia, CAIF, y Policlínicas Barriales).<sup>192</sup> El MVOTMA también ha trabajado junto a otros programas de gobierno, como Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red, para revertir situaciones de inseguridad alimentaria, pobreza extrema y desempleo.<sup>193</sup> No obstante, los informes

187 Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*, 15. Esta situación existe a pesar de que Uruguay se ha comprometido con la Nueva Agenda Urbana que insta a ampliar el acceso a "oportunidades para generar ingresos, conocimiento, habilidades y centros educativos que contribuyan a una economía urbana innovadora y competitiva." Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *New Urban Agenda*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Quito, Ecuador, octubre de 2016 (Nairobi: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016), 17.

188 Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *The State of Latin American and Caribbean Cities 2012*, 68

189 Intendencia Municipal de Montevideo, *Plan de movilidad 2010-2020*, 23.

190 Irene Chivone, Miguel Macellaro y Adriana Silvera, "The Rental Market as a Genuine Alternative in Uruguay," en *Rental Housing Wanted. Options for Expanding Housing Policy*, eds. Andrés G. Blanco, Vicente Frete Cibils y Andrés F. Muñoz, 383-406 (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016), 399-400.

191 Esto muestra que los nuevos asentamientos creados eran significativamente más pequeños, siendo el tamaño promedio de 44 viviendas. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente and Programa de Mejoramiento de Barrios, *Informe técnico. Actualización de la cartografía nacional de asentamientos irregulares 2018*, 8-9.

192 Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*, 69.

193 *Ibid.*, 37-38

de evaluación mencionan dificultades en la coordinación interinstitucional.<sup>194</sup> En el caso de Jóvenes en Red (JeR), la vivienda es una solicitud común de los participantes que la institución no es capaz de atender.<sup>195</sup> La vivienda también es una de las principales preocupaciones de los beneficiarios del programa Cercanías, pero el personal en el terreno no sabe exactamente cómo ayudarles. La falta de coordinación en el terreno puede disminuir la efectividad de estos programas en la atención a las disparidades espaciales.<sup>196</sup>

A lo largo de los muchos años de implementación de estos programas, se han aprendido importantes lecciones para combatir la exclusión espacial. Primero, los miembros de la comunidad deben ser los protagonistas en la mejora de sus barrios. La participación es un aspecto esencial para garantizar el éxito del programa en el momento de priorizar los desafíos que enfrenta la comunidad, identificar las intervenciones y asegurar su sostenibilidad. Segundo, la comunicación entre actores es clave para gestionar las expectativas y asegurar acceso a la información. Esto contribuye al sentimiento de apropiación y confianza entre los beneficiarios. Por esta razón se requiere poner en marcha mecanismos para asegurar que la información sea accesible. Tercero, cada barrio es único y por ello las metodologías deben ser lo suficientemente flexibles para responder a las diferentes necesidades y desafíos, así como a las dinámicas de cada comunidad. Cuarto, las intervenciones deben ser integrales y requieren una estrecha cooperación con diferentes actores e instituciones dentro de cada

territorio. Quinto, los municipios son actores clave en la implementación de proyectos para los vecindarios y deben estar involucrados desde las etapas tempranas del diseño—que muchas veces se ve afectado por la falta de recursos financieros y humanos.

El Plan Quinquenal también ha identificado varios desafíos en los programas cuyo objetivo es integrar los asentamientos informales. Algunos de ellos son la alta demanda de tierra y recursos para las relocalizaciones y los retos de intervenir en áreas donde los riesgos ambientales y sociales son significativos.<sup>197</sup> Otros esfuerzos permanecen claramente centrados en la generación de soluciones habitacionales<sup>198</sup> sin atender otros factores que conducen a la exclusión.<sup>199</sup> Las políticas que están exclusivamente orientadas a las reubicaciones también corren el riesgo de agregar a los grupos vulnerables en áreas limitadas, volviendo más complejo el tema de la homogeneidad en los barrios.<sup>200</sup> La falta de datos desagregados por género, condición socioeconómica o identidades étnico-raciales hace difícil el seguimiento de la efectividad de estos programas en su atención a los grupos excluidos.

En suma, si bien es claro que las políticas públicas de vivienda y urbanismo deben centrarse en las personas, en Uruguay no resulta evidente de qué manera se integran todos los actores relevantes—especialmente los miembros de grupos excluidos—en el diseño, implementación y evaluación de dichos programas.

194 Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Comisión de Programas de Proximidad, *Reflexiones comparativas entre UCC, JeR y Cercanías* (Montevideo: División de Evaluación, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, DINEM, diciembre de 2015).

195 Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, *Informe final de evaluación cualitativa Jóvenes en Red* (Montevideo: División de Evaluación, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, DINEM, Octubre, 2015).

196 Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, *Informe de evaluación cualitativa Programa Cercanías* (Montevideo: División de Evaluación, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, DINEM, Diciembre 2014), 35.

197 Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*, 69.

198 En términos positivos, el programa ha estimulado el mercado de la vivienda en áreas de poca actividad previa y ha alentado el uso de diferentes métodos de construcción, como la construcción propia y los acuerdos con cooperativas. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*, 19-20.

199 *Ibid.*, 19

200 Las soluciones de vivienda orientadas exclusivamente al quintil de ingresos más pobres ha tendido a crear, en otras partes, trampas de pobreza, ya que la aglomeración de personas del quintil más bajo limita el relacionamiento y puede afianzar prejuicios y estigmas. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*; ver también Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *The State of Latin American and Caribbean Cities 2012*, 68. La fragilidad de la situación laboral de los residentes también limita las oportunidades de reciprocidad, debilitando así el relacionamiento social de la comunidad. Ver también Ruben Katzman y Alejandro Retamoso, *Residential Segregation in Montevideo: Challenges to Educational Equality* (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 2006), 136.



# 7

---

REFLEXIONES FINALES:  
hacia una nueva generación  
de programas

---

# 7 Reflexiones finales: hacia una nueva generación de programas

**E**n el transcurso de las últimas dos décadas, Uruguay ha dado pasos significativos para consolidar su camino de crecimiento con equidad, ampliando su clase media y prácticamente eliminando la pobreza extrema. Además, alcanzó un acceso casi universal a la educación primaria, la salud, la electricidad y el agua corriente, entre otros servicios esenciales. Los niños con mayores desventajas tienen hoy acceso a nuevas tecnologías, gracias a programas educativos innovadores, mientras que más del 87% de la población en edad jubilatoria está cubierta por el sistema de pensiones. Uruguay tiene mucho de qué sentirse orgulloso y mucho para enseñar a una región históricamente marcada por la desigualdad.

Sin embargo, la exclusión ha mostrado ser persistente. En este informe nos hemos centrado en las brechas y desafíos que afrontan los afrodescendientes, los hogares de jefatura femenina, las personas con discapacidad y las personas trans, a pesar de haber sido objeto de numerosas políticas focalizadas. Algunos de estos grupos se han beneficiado menos que otros de las oportunidades abiertas por el Estado y, por lo tanto, continúan presentando brechas importantes en varios aspectos de desarrollo y son más vulnerables a los shocks económicos. La exclusión no sólo afecta su propio bienestar y desarrollo, sino que tiene un costo económico importante para el resto del país.

Uno de los principales mensajes del informe es que la exclusión es el resultado de interacciones complejas a nivel individual, social e institucional, que conspiran para producir resultados desfavorables. Las políticas sociales pueden fracasar si no logran entender estas conexiones e incorporar el punto de vista de los grupos excluidos. Una nueva generación de programas sociales debe ir más allá de la lucha contra la pobreza y enfocarse también en revertir los procesos de exclusión estructural. A menudo, todo lo que se requiere es un pequeño ajuste en los programas existentes para volverlos más sensibles a las necesidades y aspiraciones de los hogares más vulnerables. Las políticas que colocan la inclusión social en el centro de su acción no necesariamente hacen más, sino que hacen las cosas de manera diferente.

Uruguay ha acumulado experiencias que pueden contribuir a mejorar la vida de los hogares sometidos a condiciones de pobreza crónica y exclusión. Pero la atomización y falta de coordinación entre programas orientados a objetivos similares contribuye a crear ineficiencias que no solamente agotan los recursos, sino que pierden el foco de los verdaderos problemas. Una revisión de la política actual y de la matriz institucional debe procurar estrategias combinadas y multisectoriales para dirigirse mejor a los hogares más difíciles de alcanzar. Esto requiere crear incentivos para la cooperación interinstitucional, con responsabilidades claras, financiamiento, basada en evidencia y con metas medibles.

Uruguay también podría beneficiarse de una optimización de su actual red de programas urbanos, sólida pero enmarañada, para eliminar las trampas de pobreza en departamentos rezagados y asentamientos informales. Una nueva generación de programas espaciales debe tomar en cuenta la concentración geográfica de la pobreza, pero también el hecho de que algunos grupos dentro de estos espacios se ven afectados por la segregación de modos diferentes. Los gobiernos locales y nacional deben invertir más en hábitats integrales y proyectos de vivienda que aborden la planificación urbana desde una perspectiva de inclusión social.

Finalmente, cualquiera sea la estrategia elegida por Uruguay, la experiencia muestra que sin la activa participación de las minorías excluidas las políticas y los programas tienden a reproducir prejuicios que dificultan su éxito. Aumentar la voz y la autonomía de estos grupos—incluyéndolos desde el diseño de políticas hasta su implementación—es la única manera de ayudarlos a superar las barreras que hoy dificultan su inclusión plena.







