



Estado de situación de la implementación de los mecanismos de acción afirmativa dirigidos a la población afrodescendiente y Ley 19.122

INFORME FINAL

Uruguay, diciembre de 2023



Ministerio
de Desarrollo
Social



Fondo de Población
de las Naciones Unidas

Estado de situación de la implementación de los mecanismos de acción afirmativa dirigidos a la población afrodescendiente y Ley 19.122

Informe final

Uruguay, diciembre de 2023



A iniciativa de la División de Promoción Políticas Públicas para Afrodescendientes del Ministerio de Desarrollo Social, con el apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas, se realizó la consultoría “Estado de situación de la implementación de los mecanismos de acción afirmativa dirigidos a la población afrodescendiente en Uruguay y Ley 19.122”.

La consultoría fue desarrollada por las consultoras Patricia Gainza y Verónica Barrera desde agosto a diciembre del 2022.

Los resultados fueron presentados en sesión ampliada del Consejo Nacional de Equidad Étnico-Racial y Afrodescendencia (CNERA) realizada el 21 de abril de 2023, instancia en la cual fueron invitados representantes de gobiernos departamentales y de las oficinas territoriales del MIDES. A seguir, fue presentado en la sesión del Grupo de implementación de la Ley 19.122, realizada el 26 de mayo de 2023, en las oficinas del UNFPA.

Consultoras: Patricia Gainza y Verónica Barrera.

Asesoría técnica: Juan José Meré, Asesor Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA Uruguay y Marcelo Mondelli, Consultor, Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA Uruguay”.

Directora de División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes – MIDES: Leydis Aguilera
Equipo de la División: Eugenia Larrosa, Leticia Glik, Valeria Tagliabue, Onnika Santos, Martín Recto.

Gerenta Área de Promoción Sociocultural – MIDES: Rosa Méndez .

No se permite el uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer citando la fuente. Sólo se permite la distribución gratuita, ya que la obra no tiene fines de lucro.

Diseño y diagramación: Cebra Comunicación

Cita sugerida:

UNFPA - MIDES. (Diciembre, 2023). Estado de situación de la implementación de los mecanismos de acción afirmativa dirigidos a la población afrodescendiente y Ley 19122 [Informe técnico]. Montevideo.

Fecha de Publicación: Diciembre, 2023

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

ISBN: 978-92-95114-45-6

Índice

Presentación	7
Desarrollo metodológico	9
Antecedentes	17
Marco conceptual	21
Análisis	33
Recomendaciones	57
Bibliografía	61
Anexos	67
Anexo I. Ficha de Relevamiento	69
Anexo II. Pauta de entrevista a informantes calificados	71
Anexo III. Ficha de Relevamiento II	73
Anexo IV. Esquema final de entrevistas realizadas	76
Anexo V. Normativa vigente en materia de afrodescendencia	78
Anexo VI. Esquema de organismos que respondieron al segundo formulario	79

Presentación

El presente trabajo tiene como marco las acciones conjuntas del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y la División de Promoción de Políticas Públicas para afrodescendientes del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con el objetivo de elaborar un estado de situación de las políticas afirmativas para la población afrodescendiente a nivel nacional y departamental, con énfasis en la Ley 19.122.

La Resolución 68/237 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprueba el programa global de actividades del *Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes* busca fortalecer las acciones y políticas públicas dirigidas a esta población en tres ejes: reconocimiento, justicia y desarrollo. A este marco internacional se suman las directivas de la Declaración y Plan de acción de la *III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la xenofobia y las formas conexas de Intolerancia* y el *Consenso de Montevideo*.

En este marco global surge la Ley 19.122 de *Acciones afirmativas para la población afrodescendiente* aprobada en 2013 y su Decreto Reglamentario 144 del 2014, con sustento a nivel nacional en los artículos 7º, 8º y 72º de la Constitución de la República que declaran el derecho de todo habitante en el Uruguay a ser protegido en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad; y la igualdad de todas las personas ante la ley sin distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes.

La Ley 19.122 en su artículo primero reconoce *“que la población afrodescendiente que habita el territorio nacional ha sido históricamente víctima del racismo, de la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista, acciones ... que hoy son señaladas como crímenes contra la humanidad”* y a partir de allí se propone la realización de acciones afirmativas que reviertan estas desigualdades estructurales.

El presente trabajo pretende dar cuenta del estado de situación del avance de la implementación de la Ley 19.122 así como generar recomendaciones para mejorar su aplicación. Atendiendo a la temporalidad de la ley que inició en 2014 y terminará en 2029, es relevante contar con una puesta a punto de medio camino que permita identificar las fortalezas y debilidades para profundizar su implementación en el tiempo restante.¹

Existen acciones concretas que son resaltadas a lo largo del documento, como ser la creación de la DPPPA como nueva institucionalidad rectora del tema y con presupuesto propio, que es un logro que responde a una reivindicación de larga data y por tanto muy prometedora.

1 La reciente Ley 20.075 de 2022 afirma en su artículo 525: *“Sustitúyese el artículo 4º de la Ley N° 19.122, de 21 de agosto de 2013, por el siguiente: ‘Artículo 4º. [...] La Comisión que se crea en el artículo 9º de la presente ley realizará el seguimiento y la evaluación del impacto de las medidas dispuestas en el artículo 2º de esta ley’. Lo establecido en el inciso primero del artículo 4º de la Ley N° 19.122, de 21 de agosto de 2013, regirá por el plazo de quince años a partir de la promulgación de la presente ley.”*

Desarrollo Metodológico

En este apartado se exponen los objetivos del trabajo, la estrategia metodológica diseñada para su abordaje y las distintas etapas del proceso de ejecución de la investigación. Se fundamentan a su vez, las decisiones metodológicas que fueron tomadas en las distintas etapas del proceso. En el marco de la estrategia de abordaje, se describe el tipo de información recopilada para el alcance de cada objetivo específico, así como las técnicas y fuentes utilizadas. La descripción del proceso detalla las actividades realizadas y los productos elaborados en función de sus resultados.

El objetivo general del trabajo es la elaboración de un estado de situación de las políticas afirmativas para la población afrodescendiente a nivel nacional y departamental con énfasis en los avances provenientes de la implementación de la Ley 19.122.

Los objetivos específicos son los siguientes;

1. Sistematizar el alcance del relevamiento de la variable étnico-racial en los organismos públicos a nivel departamental y nacional.
2. Releva el estado de situación de los Mecanismos de Equidad Racial (MER) a nivel departamental y nacional.
3. Releva y genera información de y para los organismos públicos a nivel nacional y departamental en relación a los avances en la implementación de políticas afirmativas para la población afrodescendiente.
4. Releva iniciativas específicas que incentiven la implementación de las acciones afirmativas con énfasis en las establecidas en la Ley 19.122.
5. Elaborar sugerencias que aporten al diseño del Observatorio para el seguimiento de la implementación de acciones afirmativas para personas afrodescendientes.

Para la elaboración del estado de situación de las acciones afirmativas para la población afrodescendiente se concibieron dos momentos de abordaje. Un primer momento (Momento 1) conformado por aquellos organismos públicos del Poder Ejecutivo y Gobiernos Departamentales identificados por su alto grado de incidencia y/o su vínculo estrecho con la implementación de la Ley 19.122. Vinculación dada por la responsabilidad directa con la Ley en cuestión o por el nivel de iniciativa con y para el cumplimiento y seguimiento de los artículos 4, 5 y 6. Este Momento 1 comprende un total de 18 organismos.

El segundo momento (Momento 2) se conformó por los restantes organismos del Poder Ejecutivo y Gobiernos Departamentales, sumando un total de 20 instituciones. En la siguiente Tabla se muestra su distribución según el momento de abordaje operativo. El universo inicial entonces estuvo conformado por un total de 38 instituciones.

Cuadro 1
Organismos según momento de abordaje operativo

Momento 1	Momento 2
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)
Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)
Instituto Nacional de Estadística (INE)	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT)
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	Ministerio de Turismo (MINTUR)
Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)	Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP)
Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	Ministerio de Ambiente (MA)
Ministerio de Salud Pública (MSP)	Intendencia de Treinta y Tres
Ministerio del Interior (MI)	Intendencia de Canelones
Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay (MRREE)	Intendencia de Rocha
Ministerio de Defensa Nacional (MDN)	Intendencia de Río Negro
Intendencia de Rivera	Intendencia de Durazno
Intendencia de Artigas	Intendencia de San José
Intendencia de Cerro Largo	Intendencia de Maldonado
Intendencia de Tacuarembó	Intendencia de Florida
Intendencia de Salto	Intendencia de Paysandú
Intendencia de Montevideo	Intendencia de Lavalleja
Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación (CHRXD)	Intendencia de Flores
	Intendencia de Soriano
	Intendencia de Colonia
Total: 18 organismos	Total: 20 organismos

Dimensiones de análisis y conceptualizaciones operativas

La sistematización y análisis de la información se realizó a partir de las siguientes dimensiones:

1. Estado de situación de la visibilización estadística de la variable étnico-racial (VER) en los actores públicos.
2. Situación actual de los Mecanismos de Equidad Racial (MER) surgidos de las entrevistas.
3. Estado de situación de la implementación de la Ley 19.122.
4. Acciones y actividades innovadoras o buenas prácticas desarrolladas en el marco de la Ley 19.122.

1. Estado de situación de la visibilización estadística de la variable étnico-racial (VER)

El relevamiento de la ascendencia étnico-racial puede realizarse de distintas formas. En Uruguay hay consenso en utilizar la forma vigente instrumentada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y que la misma refiere a la autoidentificación de las personas a quienes se les consulta. Esto quiere decir, que independientemente de aquello que pueda suponer el personal a cargo del registro, se debe preguntar a la persona sobre su ascendencia étnico-racial y es la persona la que debe definirla. Asimismo, esta consulta corresponde realizarla de la misma manera con todas las personas indistintamente de su apariencia fenotípica.

Para el análisis de la situación de la visibilización estadística de la VER en los organismos involucrados se consultó cómo se realiza dicho relevamiento: si se realiza en la manera indicada (por autopercepción a la persona involucrada) y si se sigue la forma establecida por el INE.

Figura 1 Relevamiento del INE
Para todas las personas ... ¿Cree tener ascendencia... Afro o negra? Asiática o amarilla? Blanca? Indígena? Otra?
Si responde SÍ en más de una ascendencia se realizará la siguiente pregunta: ¿Cuál considera la principal? Afro o negra? Asiática o amarilla? Blanca? Indígena? Otra? Ninguna (No hay una principal)

Fuente: INE (2011)

A la hora del diseño de políticas públicas la visibilidad estadística es de suma relevancia para ello se torna necesario la comprensión de su potencial para alcanzar la eficiencia y eficacia de las políticas implementadas desde los distintos organismos.

2. Situación actual de los Mecanismos de Equidad Racial (MER)

Los MER definidos en el marco conceptual como la suma de nuevas institucionalidades, agendas institucionales, diseños, de políticas asociadas al alcance de la equidad étnica-racial, en el caso de Uruguay para con las personas afrodescendientes, implicó buscar aquellas acciones y espacios de trabajo dedicados al tema en las distintas instituciones, así como su adscripción institucional.

Operativamente los actores fueron consultados respecto a la presencia (o no) de un MER en cada una de las organizaciones, entendidos como aquellos espacios institucionales que tienen la finalidad de atender y proponer acciones para la concreción del goce pleno de los derechos de las personas afrodescendientes. Idealmente esos mecanismos deberían contar con una inserción institucional, tener funciones y competencias que le son reconocidas por el resto de los actores estatales; contar con recursos presupuestales preasignados que le permitan la planificación y tener roles diferenciados a los de los actores de la sociedad civil.

Para la realización del presente trabajo, se entiende que estamos frente a la presencia de un MER cuando dentro de la institución la temática es abordada en exclusividad o como prioridad, se cuenta con un equipo estable para ello con planificación de la tarea, cuenta con presupuesto propio o con una presupuestación independiente. En aquellos organismos en donde el tema es abordado como una línea más de las líneas programáticas u operativas se tomará como un caso donde no existe un MER.

3. Estado de situación de la implementación de la Ley 19.122

• Fortalezas y obstáculos para la implementación

El artículo 9 del Decreto Reglamentario 144/014 de la Ley 19.122 establece que todas las personas jurídicas obligadas por lo dispuesto en el artículo 4 de la misma Ley debe informar a la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) al 31 de diciembre de cada año el número de personas afrodescendientes ingresadas durante el año anterior, con el detalle del puesto de trabajo ocupado y toda la información que le sea solicitada por ésta en el marco de sus competencias. En tal sentido el dato cuantitativo es proporcionado por la ONSC.

Es pretendiendo en esta dimensión dar cuenta de las percepciones y opiniones de los actores involucrados en relación al cumplimiento de la Ley en cada organismo y a nivel general; así como relevar y dar cuenta de la realización de actividades y acciones relacionadas con la promoción y sensibilización en la temática afrodescendencia y en especial respectó a la Ley 19.122.

En relación a la percepciones y opiniones en relación al cumplimiento de la Ley en este trabajo se pondrá el foco en el cumplimiento del artículo 4, a saber:

Artículo 4

Los Poderes del Estado, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y las personas de derecho público no estatal, están obligados a destinar el 8% (ocho por ciento) de los puestos de trabajo a ser llenados en el año, para ser ocupados por personas afrodescendientes que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para acceder a ellos, previo llamado público.

Atendido a este artículo se indagó en relación a su cumplimiento con énfasis en las fortalezas y los obstáculos para ello.

En relación a las actividades y acciones realizadas de sensibilización y fomento de la Ley, tanto en las entrevistas en profundidad como en los formularios de relevamiento aplicados cada organismo manifestó sobre qué tipo de acciones y actividades realiza y realizará al respecto.

La aplicación de acciones afirmativas requiere de acciones paralelas de sensibilización, capacitación y profundización en la temática étnico-racial. En tal sentido es relevante dar cuenta del tipo de acciones y actividades que realizan los organismos para fortalecer, en este caso, la aplicación de la Ley.

4. Acciones y actividades innovadoras o buenas prácticas desarrolladas en el marco de la Ley 19.122

Contar con una ley de acciones afirmativas es sin duda una condición necesaria pero no suficiente para revertir la situación de desigualdad que vive la población afrodescendiente en Uruguay. En este sentido, es preciso relevar aquellas acciones que contribuyan a su desarrollo y que puedan ser entendidas como buenas prácticas.

Este concepto se utiliza para referirse a aquellas acciones coherentes, que siguen determinados principios, objetivos y procedimientos preestablecidos, y que en un contexto específico han obtenido buenos resultados y todo indica que se podrían replicar en otros organismos (MIDES, 2017).

• Técnicas de relevamiento

Para el relevamiento de la información fueron aplicadas dos técnicas, entrevistas en profundidad a informantes clave y un formulario autoadministrado. En el caso de los organismos del momento 1 fueron aplicadas ambas técnicas de forma complementaria mientras que a los actores de los organismos pertenecientes al Momento 2 se les aplicó exclusivamente el formulario de relevamiento autoadministrado ampliado y no se realizaron entrevistas en profundidad.

El formulario de relevamiento para los actores del Momento 1 tuvo como objetivo la conformación de información base que se complementó con la información relevada en las entrevistas. Las entrevistas semiestructuradas permitieron, atendiendo a las dimensiones consideradas analíticamente, el intercambio con los actores desde sus opiniones y percepciones.

El formulario aplicado a los organismos del Momento 2, conjugó consultas de línea de base con preguntas que permitieron profundizar en la temática. Para ambos momentos el Formulario de relevamiento fue autoadministrado y completado en línea.

• Trabajo de campo

La primera etapa del trabajo de campo inició con los actores del Momento 1 a partir del relevamiento de datos imprescindibles a partir de la ficha de relevamiento on line que permitió construir una línea de base del estado actual de las dimensiones de análisis. (Ver Cuadro 2. Cronograma de ejecución).

Dicho formulario fue completado por cada uno de los organismos de forma autoadministrada donde se relevó la siguiente información:

- a) Relevamiento de la variable étnico-racial por parte del organismo y si el mismo es acorde a la forma establecida por el INE;
- b) Existencia (o no) de un mecanismo de equidad racial dentro del organismo;

Cuadro 2 Cronograma de ejecución															
Actividades	Mes 1				Mes 2				Mes 3						
	Sem 1	Sem 2	Sem 3	Sem 4	Sem 1	Sem 2	Sem 3	Sem 4	Sem 1	Sem 2	Sem 3	Sem 4			
Reunión general de coordinación de objetivos	X														
Elaboración y entrega de plan de trabajo	X														
Solicitud contactos de organismos relevantes del Momento 1 a DPPPA y UNFPA	X	X	X			X									
Revisión de bibliografía y fuentes secundarias	X	X	X	X											
Reuniones de trabajo UNFPA y DPPPA	X												X		
Contactos con organismos y envío de ficha de relevamiento		X	X			X	X	X	X	X					
Realización de entrevistas a los responsables y referentes de los organismos públicos comprendidos en Momento 1			X	X	X	X									
Entrega de Informe preliminar											X				
Solicitud contactos de organismos pertenecientes al Momento 2 a DPPPA y UNFPA											X	X	X		
Seguimiento organismos Momento 2 (identificación de contactos, emails, llamadas, completar formularios)											X	X	X		
Sistematización de información recabada por dimensión de análisis (generación de matrices de análisis)												X	X	X	
Reuniones de análisis													X	X	
Redacción de informe final													X	X	X
Entrega de Informe final															X

- c)** Acciones de difusión, sensibilización, información o de otro tipo en relación a la difusión de la Ley 19.122;
- d)** Existencia de buenas prácticas posibles de ser compartidas (Ver Anexo I. Ficha Relevamiento).

Esta ficha de relevamiento inicial fue completada por un total de 18 actores. (Ver Cuadro 1. Organismos según momento de abordaje operativo).

Las entrevistas en profundidad con los actores clave proporcionados por la DPPPA del MIDES se realizaron entre el 12 de setiembre y el 25 de octubre de 2022 alcanzando un total de 18 actores. La pauta de entrevista, previo a su realización fue revisada por la DPPPA y ajustada por el equipo de consultoría acorde a los comentarios recibidos. Fueron realizadas un total de 17 entrevistas de las 19 previstas.² Permitiendo en todos los casos profundizar en las dimensiones de análisis relevadas inicialmente en el formulario. (Ver Anexo II. Pauta de entrevista).

Las entrevistas a los informantes clave fueron realizadas en su mayoría de forma presencial concurrendo a cada uno de los organismos, y en aquellos casos donde por razones de distancia física no fue posible la presencialidad, se realizaron en forma virtual vía zoom. (Ver Anexo IV. Esquema final de entrevistas realizadas). En todas las situaciones hubo muy buena disposición para dar respuesta, tanto a la ficha de relevamiento como en las entrevistas.

Las características de la entrevista permitieron informar e intercambiar con los actores en relación a la relevancia del relevamiento de la VER, sobre el espíritu y articulado de la Ley 19.122, y las instancias de sensibilización realizadas por el DPPPA del MIDES.

Finalizada cada una de las entrevistas se envió la transcripción de las notas del encuentro siguiendo la Pauta de Entrevista y solicitando a cada una de las personas entrevistadas su revisión y la realización de los ajustes o comentarios que considerara necesarios. Fueron atendidas todas las sugerencias realizadas por los entrevistados (Ver Anexo V. Transcripción del total de entrevistas).

La segunda etapa del trabajo de campo fue realizada con los actores comprendidos en el Momento 2, que como se mencionó, les fue solicitada la información a través de un formulario ampliado autoadministrado online. Este formulario relevó la siguiente información de manera exhaustiva:

- a)** Relevamiento (o no) de la VER por parte del organismo y si el mismo es acorde a la forma establecida por el INE;
- b)** Existencia (o no) de un MER dentro del organismo;
- c)** Acciones de difusión, sensibilización, información o de otro tipo en relación a la Ley 19.122;
- d)** Existencia de buenas prácticas posibles de ser compartidas (Ver Anexo III. Ficha Relevamiento II).

El segundo relevamiento fue realizado en el período comprendido entre el 26 de octubre y el 16 de noviembre alcanzando un total de 20 organismos de los cuales respondieron 9. 3 Cabe señalar que esta etapa implicó muchísimo esfuerzo y horas de dedicación para identificar las personas a las cuales se podía contactar, realizar los contactos y obtener las respuestas. En este sentido, remarcamos la importancia de seguir construyendo puntos focales y de referencia en cada organismo.

Paralelamente, a la segunda etapa del trabajo de campo se inició el análisis de la información obtenida y la redacción del informe final. Dicha redacción se realizó tomando como punto de partida la información vertida tanto en los formularios como en las entrevistas semiestructuradas, así como

2 En el esquema inicial el universo estaba comprendido por 18 organismos representados por 19 actores de los cuales fueron entrevistados 17 actores. No se pudieron realizar las entrevistas con la Intendencia de Artigas y el INE, pero este último sí completó la ficha de relevamiento.

3 Los organismos que respondieron fueron: el Ministerio de Industria y Energía, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesa y las intendencias de Canelones, Colonia, Florida, Paysandú, Río Negro, Rocha y Treinta y Tres.

información y definiciones obtenidas de fuentes secundarias. En algunos casos donde la información era contradictoria o no coincidía, el equipo de consultoría se inclinó por considerar aquellas opiniones y percepciones vertidas en la entrevista presencial.

La presentación del análisis queda dividida en los dos momentos en los que se recogió la información para poder aprovechar el despliegue más profundo y detallado que tiene el Momento 1 especialmente como consecuencia de la realización de 17 entrevistas semiestructuradas.

Cuadro 3				
Totalidad de productos elaborados por la presente consultoría				
Productos	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Ver
Plan de trabajo	X			
Ficha de Relevamiento I	X			Anexo I
Pauta de entrevista	X			Anexo II
Ficha de relevamiento II				Anexo III
Esquema final de entrevistas realizadas			X	Anexo IV
Transcripción del total de entrevistas		X		Anexo V
Informe Preliminar		X		
Tabla resumen de normativa vigente en afrodescendencia				Anexo VI
Esquema de respuestas al segundo formulario			X	Anexo VII
Informe final			X	

Antecedentes

La relevancia de las cuestiones de afrodescendencia provocaron que desde 2006 la temática haya comenzado a tener un lugar en la producción académica, estatal y de la sociedad civil a nivel nacional. Asimismo, la inclusión de la Variable Étnico Racial (VER) en las instancias de recolección de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), tanto en el censo nacional 2011 como en las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) permitió comenzar a contar con datos cuantitativos para el análisis. Desde entonces, la producción escrita y analítica ha venido creciendo, así como la existencia de espacios de intercambio sobre el tema.⁴

A nivel regional es la cooperación internacional la que comienza a introducir el tema y cabe destacar especialmente las producciones y co-producciones de CEPAL, PNUD y UNFPA. En la última década los aportes teóricos de estas agencias en la temática afrodescendiente han sido constantes tanto a nivel regional como a nivel nacional. Destacando las recientes publicaciones *Las juventudes afrodescendientes en América Latina y la matriz de la desigualdad social* realizada en conjunto con CEPAL (2022) y el informe *No dejar a Nadie Atrás*, Unfpa (2021).

También es resaltable la reciente publicación de CEPAL *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina* (2020) donde se reflexiona sobre la raza y la etnia como construcción social, las estrategias posibles para acabar con la cultura de los privilegios, la interseccionalidad como instrumento de construcción y la necesidad de un universalismo sensible a las diferencias.

A nivel nacional también UNFPA desarrolló una serie de publicaciones que procura facilitar la discusión en el foro público, a los formadores de opinión y a los tomadores de decisiones, de materiales técnicos en un formato de difusión, debate y proposición vinculados a la temática que han sido de gran utilidad. El objetivo de esta serie no es la generación de conocimiento original sino la difusión de evidencia, estudios y argumentos en formato accesible y orientado al debate programático para el hacer de las políticas públicas. Un ejemplo de ello es la *Línea de tiempo: Movilización social, reformas legislativas, institucionalidad y políticas públicas de Equidad Racial y Afrodescendencia*, Unfpa (2019).

Sobre este particular, también debe destacarse la publicación de PNUD y la Embajada Suiza en Uruguay (2014) *Sistematización de mecanismos que promueven la incorporación de la dimensión étnico-racial en las políticas públicas en Uruguay (2004–2014)*, esta realiza un análisis de los mecanismos de equidad racial existentes en ese período, identificando los retos, las oportunidades, las fortalezas y debilidades de cada uno.

A nivel nacional cabe señalar a los investigadores de la Universidad de la República (UDELAR) y al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como los principales productores de información teórica y aplicada sobre el tema. Si bien la UDELAR es relevante en este aspecto, hay que señalar que las producciones realizadas por investigadores en los primeros años eran financiadas por las agencias nombradas anteriormente, UNFPA y PNUD, del Sistema de Naciones Unidas y no eran consecuencia de inquietudes propias de la Universidad. En los años posteriores la UDELAR diversificó la producción, especialmente con documentos de corte cultural como *Racismo institucional en la literatura uruguaya*

⁴ El Censo de población de 1852 y el módulo de raza recabado en la ECH de 1996 y 1997 son dos antecedentes que tuvieron en cuenta esta categoría de análisis de la población y que permitieron iniciar los análisis temáticos (UNFPA, PNUD, INE s/d:2).

de Alejandro Gortázar (2016) o *Impacto de la discriminación racial hacia la comunidad afrouruguaya* de Nicolás Guigou (2017), entre otros.

En lo que respecta al MIDES especialmente desde el 2012 comenzó la producción de documentación de manera sistemática. Inicialmente con cuestiones generales descriptivas de la población afrodescendiente y posteriormente abordando temas como discriminación racial, racismo institucional y estructural, entre otros. La mayoría de las producciones fueron realizadas con datos provenientes de fuentes secundarias que sirven de insumos para la reflexión en espacios de diálogo con las organizaciones sociales. Estos ámbitos eran denominados *Quilombo* (2011-2019) y contaron con nueve ediciones y sus respectivos documentos base para la discusión. Posteriormente, la producción tomó un perfil más pragmático buscando la incorporación de la perspectiva étnico-racial a la elaboración de programas y políticas públicas, por ejemplo, en la publicación *Perspectiva étnico-racial y política públicas* (2017) donde se desarrolla una estrategia de seis pasos.

En lo que refiere a espacios de intercambio, tuvieron lugar algunas publicaciones como por ejemplo la *Sistematización de la II Asamblea de la Red de Mujeres afrolatinas, afrocaribeñas y de la diáspora*; otro ejemplo es la organización de las *Jornadas Académicas sobre Afrodescendencia* co-organizadas por el Diplomado en Afrodescendencia de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR y el MIDES.

Otra etapa de producción de información sobre el tema se podría decir que inicia con la aprobación de la Ley 19.122 y la necesidad de seguimiento de la misma. A partir de este momento varios organismos comienzan a hacer distintos esfuerzos para el monitoreo y/o evaluación de la implementación de las directivas de la ley. En este sentido, realizan informes además de la ONSC, responsable por ley; y del MIDES, rector de la política a nivel nacional; el MTSS, el INEFOP, la OPP, la CHRXD y la Institución de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH).

Otra nueva fuente de información relevante es la que comienza a ser elaborada en los gobiernos de las intendencias del país que cada día amplían su trabajo en la temática afrodescendencia y eso les lleva a sistematizar, ordenar y reflexionar sobre lo actuado. En este sentido vemos informes como el de la Intendencia de Cerro Largo sobre las *Actividades de la Secretaría de Género en Afrodescendencia* de la Dirección de Gestión Social (2022) que sistematiza lo hecho en el tema; o el *Protocolo para la Aplicación de la Ley 19.122* (2018) realizado por la Intendencia de Rivera.

El MTSS es el primer organismo que en 2016 construye un informe analizando la brecha existente entre las personas afrodescendientes y las no afro, realizando una descripción de las características de la población y su inserción en el mercado laboral referida a ocupación, subempleo y desocupación. Este desarrollo se da enmarcado en una clara definición de las obligaciones del Estado, el mandato de Durban, el *Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes* y la Ley 19.122. Este informe ya cuenta con tres versiones, fue actualizado en 2018 y 2020.

En el caso de INEFOP realiza una *Evaluación de la intervención para aumentar la inscripción de afrodescendientes a cursos de capacitación para el empleo* (2021). En línea con uno de sus objetivos: "Fomentar acciones para el cumplimiento de la Ley 19.122" da un paso más e implementó un piloto que consiste en una intervención basada en la economía del comportamiento que busca que una mayor cantidad de personas afrodescendientes se inscriban y realicen cursos de formación profesional. Esta intervención parte de la hipótesis de que las personas afrodescendientes no se inscriben a dichos cursos que podrían ser potencialmente beneficiosos debido a la percepción del estigma asociado a los mismos. Este trabajo brinda nuevas herramientas, por ejemplo, a los efectos comunicativos, muy valiosas.

Existen varios informes más sobre el nivel de cumplimiento de la Ley 19.122, al menos tres para destacar: el del MIDES (2019) que da un panorama del período 2011-2018 donde describe las acciones llevadas adelante por el Ministerio desde el comienzo de la aplicación de la ley en su calidad de organismo que preside la Comisión Implementadora (CIL), retoma datos de otros actores como

el MTSS, ONSC y el MEC y por último, relata una serie de recomendaciones que señalan las fortalezas y debilidades surgidas de la experiencia acumulada y enumera algunos desafíos visualizados para la consecución del proceso de implementación de la Ley. Segundo, el de OPP (2019) describe el problema que da origen a la intervención estatal, es decir, las necesidades que se busca satisfacer a partir de las acciones establecidas en la ley; luego se plantea la estrategia general propuesta para superar el problema inicial; y, por último, se describen los servicios y acciones prestados. El tercero, el informe de la INDDHH (2021) justifica la competencia de la Institución en informar sobre estos temas, realiza una descripción sociodemográfica de la población, da algunos ejemplos de intervenciones de la INDDHH en relación con el cumplimiento de la Ley y realiza una amplia serie de recomendaciones.

Por su parte la CHRXD está realizando informes de actuación con cierta periodicidad, en el caso del informe 2020, la comisión enumera las actividades realizadas en la temática afrodescendencia en el marco del *Mes de la Afrodescendencia* y del *Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes* y se plantea dentro de las proyecciones para el 2021 "Avanzar en el mandato que tiene asignada la CHRXD en cuanto al monitoreo de la Ley 19.122".

En la última década también se concretó otra línea de documentación relevante y es aquella relacionada con la realización de planes y estrategias de mediano y largo plazo. Es una tendencia global la construcción de agendas, planes, estrategias nacionales o subnacionales detrás de un objetivo común. En este sentido, la temática afrodescendiente no es la excepción, guiada por el *Decenio de las Personas Afrodescendientes 2015-2025* del Sistema de Naciones Unidas es que se comienzan a desarrollar planes especialmente a nivel de la Intendencia de Montevideo y del gobierno nacional.

En el caso de Montevideo se creó un *Plan de Acción Interseccional 2018-2020* sobre equidad étnico-racial, movilidad humana, diversidad sexual y de género en las políticas públicas de la ciudad. De esta manera se buscó tener incidencia en el efectivo acceso a derechos de las poblaciones afrodescendientes, migrantes, indígenas y LGBTIQ+, así como generar una mayor inclusión de la interseccionalidad en la totalidad de las políticas de la Intendencia. Se propuso el desafío de integrar el trabajo de dos secretarías: la de Diversidad Sexual y de Género y la de Equidad Étnico-Racial y Poblaciones Migrantes, generando estrategias que potencien el trabajo sobre poblaciones que ven su acceso a los derechos humanos limitado y en función de la actuación de diversas matrices de opresión.

Posteriormente, la IM generó una *Estrategia de territorialización 2020-2025* que se propone realizar un Mapeo de Activos, que tenga como producto un mapa virtual en línea, en la página web de la Intendencia, y en constante actualización. La sistematización está focalizada en los factores positivos de las comunidades y su entorno, en las agrupaciones que funcionan como agentes que fomentan la salud y promueven una mejor calidad de vida estimulando el fortalecimiento colectivo.

A nivel nacional la temática afrodescendiente cuenta con el *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia* (2019) realizado en coordinación con el Consejo de Equidad Racial y Afrodescendencia, el cual tiene la finalidad de garantizar el ejercicio pleno de derechos de la población afrodescendiente desde un abordaje sistémico con el conjunto de las instituciones estatales y los diferentes mecanismos de equidad racial del Estado.

Por último, la *Estrategia Nacional de Políticas Públicas para Afrodescendientes. Uruguay 2030* OPP, BID, FCS-Udelar (2018) son un conjunto de recomendaciones de política pública de mediano plazo que buscan promover la equidad socioeconómica, productiva y política entre la población afrodescendiente y el resto de la población. Su propósito es contribuir con el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible del Sistema de Naciones Unidas, conectando las propuestas del *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia* (2019–2022) del Consejo de Equidad Racial con la *Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050* de OPP. Este último documento no hace referencia expresa a la perspectiva de afrodescendencia o a las estrategias de desestructuración del racismo.

Marco conceptual

El presente apartado introduce una serie de herramientas conceptuales desde las cuales se realiza el análisis adjunto. En este sentido, se incorporan como principales conceptos los de cultura de los privilegios, racismo y sus distintas manifestaciones, acciones afirmativas, mecanismos de equidad racial, definiciones necesarias para comprender la perspectiva étnico-racial afrodescendiente, buenas prácticas, entre otros.

► Cultura de los privilegios

La cultura de garantizar los derechos de las personas, y específicamente de las personas afrodescendientes, implica un cambio en los rasgos, valores y hábitos colectivos de la sociedad. Ciertamente, este tipo de cambios tienen ciclos más largos que otros, como los tecnológicos o políticos, pero también es cierto que la cultura puede transformarse desde el cambio técnico, político y, por supuesto, desde las políticas educativas y las políticas públicas en general. Sobre este tema afirma la CEPAL (2018b:194):

“Existe una dialéctica entre cultura e instituciones que puede surtir efectos virtuosos o viciosos en la dinámica del desarrollo. Una cultura proclive a la innovación, el cuidado ambiental y la igualdad de derechos [...] tenderá a plasmarse en instituciones que promuevan un desarrollo sostenible con la igualdad como valor fundamental. En esta dialéctica, la economía política es un eslabón clave, puesto que pone en relación valores y prácticas colectivas internalizadas con los esfuerzos de gestión y planificación para orientar el desarrollo en una dirección específica”.

Desde este punto de vista, ha regido históricamente lo que se denomina *cultura del privilegio*, la cual debe ser desmontada para construir una cultura democrática cuyo valor máximo sea la construcción de igualdad de oportunidades. La cultura de los privilegios es definida por CEPAL (2018b:195-200) como:

“[...] un sistema de valores que ordena prácticas establecidas, en el que se considera aceptable que un grupo de la población, caracterizado jerárquicamente por su adscripción étnica o racial o de género, por su posición socioeconómica, por su pertenencia a élites políticas o culturales, por su estatus de clase o por su filiación sanguínea o de herencia, tenga ventajas sobre el resto de la sociedad. Estas ventajas se dan con referencia a las condiciones para el desarrollo de capacidades y la formación de capital cultural; el uso de redes de relaciones para obtener contratos y hacer negocios, y acceder a mejores puestos de trabajo y a mayores remuneraciones y facilidades de financiamiento; el poder en instancias de deliberación o decisión; la voz en los circuitos comunicacionales donde se imponen ideas, ideologías y agendas políticas; el acceso a recursos públicos para beneficio privado; la impunidad o facilidades especiales frente a la justicia ante hechos relacionados con delitos económicos, daños a terceros, formas ilícitas de poder sobre otros y discriminación; y la capacidad de presión, negociación, manipulación y veto frente a políticas y estamentos del gobierno o del Estado.

[...] denota la naturalización del privilegio en la sociedad, o al menos en el imaginario colectivo de algunos grupos sociales. Esto implica, por una parte, que quienes detentan privilegios lo asumen como dado y deseable

[...] implica la negación del vínculo social de reciprocidad

[...] ratifica un régimen de diferencias en logros basado solamente en sistemas de pertenencia”

Los alcances de esta cultura del privilegio, además de los aspectos ya mencionados, también se manifiestan (o asientan) en el racismo y la deshumanización que permitió y justificó la trata transatlántica de personas africanas y la práctica de la esclavitud como modo de producción legal. Las consecuencias que este legado histórico tiene sobre las condiciones actuales de vida de las personas afrodescendientes son indiscutibles y se pueden identificar en carencias en salud, educación, transferencia de tecnología, entre muchos otros aspectos:

“El legado de la esclavitud, las relaciones sociales producidas por su práctica y las múltiples discriminaciones que persisten hasta hoy tienen un impacto crucial en las desigualdades étnico-raciales en la región” (CEPAL, 2018b:196).

Si bien ha existido a lo largo del siglo XX un cuestionamiento a estas estructuras, esta cultura sigue siendo reproducida por los distintos sectores de la sociedad y tiene una tendencia a la no innovación. En Uruguay es hasta el 2013 que se aprueba la primera ley, objeto del presente trabajo, específica de reconocimiento de la trata esclavista y de las consecuencias que la misma produce hasta la actualidad.

Este debate suele situarse en la dimensión vertical de las diferencias, es decir entre ricos y pobres; y muchas veces no se hace referencia a las desigualdades horizontales. Éstas son también significativas y corresponden, por ejemplo, a las desigualdades de género entre las personas que pertenecen a los mismos grupos de población. Las diferencias de género dentro de los mismos grupos sociales, clases, muchas veces explican la existencia de desigualdades que se concretan en la imposibilidad de desarrollo de muchas mujeres. Si analizamos la tasa de desempleo de la población afrodescendiente veremos que para las mujeres afro es aún más alta.

Afirma la CEPAL que, si bien las instituciones mayoritariamente operan a favor de esta cultura de privilegios, y por tanto de los privilegiados, también pueden ser protagonistas en la generación de transformaciones sociales. (CEPAL, 2018b).

Siguiendo los desarrollos de CEPAL (2017b), el enfrentamiento y la desestructuración de esta cultura de privilegios implica la defensa de los derechos de grupos y sectores de la población históricamente discriminados o excluidos. Este es el espacio de desarrollo de las demandas de los movimientos de afrodescendientes. Paralelamente, es necesario el desarrollo de la cultura democrática que se traduzca en la disminución de la tolerancia frente al ejercicio de dichos privilegios, como así también es preciso un mayor empoderamiento para impugnarlos.

► Racismo

Incorporar un enfoque étnico-racial al quehacer de las políticas públicas implica incluir la comprensión básica de las jerarquías injustas, cómo se manifiestan y cuáles son sus particularidades. Especialmente cuando se habla de racismo y su funcionamiento como esquema jerárquico de opresión y explotación, se generan amplias resistencias. En el sentido de ampliar la comprensión y poder superar dichas resistencias, paso básico para la desestructuración de la cultura de privilegios, es que a continuación se repasan algunos de los conceptos fundamentales a tener en cuenta.

Cuando se habla de racismo, igual que cuando se habla de sistema sexo-género, existe una estructura que lo reproduce, que avala sus características, aunque la mayoría de las veces de manera no explícita. El racismo como otras formas de opresión genera privilegios para unos en detrimento de otros.

El racismo es,

“[...] un sistema de ideas, sentimientos y prácticas que establece un orden racial, una jerarquía permanente de un grupo sobre otros, inferiorizándolos. En este sentido el racismo no es una cosa dada por la naturaleza humana, ni tampoco meramente una teoría moderna del determinismo biológico ... ha sido un medio para garantizar el status quo de un grupo humano sobre otro, sometido a la inferiorización, que a veces se traduce en explotación, a veces en segregación, e incluso en genocidio o exterminio” (Fredrickson, 2002:9).

El discurso racista y las prácticas racistas pretenden argumentar la superioridad de unos grupos humanos sobre otros y actúan en diferentes planos: el del pensamiento (en estereotipos), el del sentimiento (con prejuicios) y el de la acción (a través de la discriminación racial) (Iturriaga, 2016). Esta ideología ha impregnado de tal forma las dinámicas sociales que es muy difícil su identificación (MIDES, 2017).

Las personas objeto de prácticas racistas experimentan ofensas, humillaciones, vergüenza y dolor, lo cual se traduce en la persistente negación de sus derechos y libertades fundamentales (MIDES, 2016). Siguiendo la lógica de la cultura de los privilegios, las personas que realizan las prácticas racistas generalmente se han visto beneficiadas, hecho que los posiciona del lado hegemónico, lo cual dificulta dimensionar las prácticas y sus consecuencias. Las desventajas para unos otorgan ventajas para otros en la estructura racialmente jerarquizada, creando lo que Susan Anthony denomina la *oligarquía de la raza* (citada por Angela Davis, 2005:145).

Mientras que el racismo hace referencia a la ideología imperante, la discriminación racial es un acto o manifestación específica, que se basa en la raza u origen étnico de una persona.

El racismo y la discriminación racial han sido y continúan siendo estrategias políticas para mantener el *statu quo* de los grupos hegemónicos, preservando y cuidando el capital económico y social, limitando por tanto el acceso a la riqueza y al desarrollo para aquellos considerados inferiores. La herencia de la pobreza para unos (afrodescendientes) se sustenta en garantizar la herencia de la riqueza para otros (no afrodescendientes) (MIDES, 2016). Ejemplo de esto es que la generalidad de los procesos de abolición de la esclavitud en el continente no indemnizó a las personas esclavizadas sino a los dueños de las mismas.

► Estructura y reproducción del racismo

La discriminación racial y el racismo afectan los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas. La perspectiva de derechos humanos permite analizar la situación de desventaja histórica y las actuales estructuras (social y económica) basadas en las desigualdades raciales en la que se encuentran las personas afrodescendientes para así comenzar a deconstruirlas.

Hablar de racismo todavía es un problema en la mayoría de los países de la región, no sólo porque frecuentemente se niega el racismo imperante sino porque muchas veces se desconoce de qué se está hablando. Si bien, está comprobado que las razas no existen en tanto diferencias biológicas entre los seres humanos, sí existe una construcción social derivada de diferencias fenotípicas que tiene en el racismo su peor expresión.

El racismo ha encontrado, mediante diferentes estrategias, la forma de adaptarse al entorno y al contexto, transformándose en imperceptible e incuestionable, permeando las estructuras de los Estados y de las sociedades. Visibilizar y reconocer la existencia del racismo en la sociedad y en todas las áreas del Estado permite dimensionar el impacto que esto genera en la educación, el empleo, la salud y el sistema político en general.

Desentrañar las causas y las consecuencias del racismo estructural es dar un paso fundamental para asumir la responsabilidad y tomar las acciones necesarias para revertir y reparar la situación de desventaja histórica en la que se encuentra la población afrodescendiente. Comparativamente con los de las personas no afrodescendientes, los indicadores de bienestar de los primeros (acceso a servicios de salud, condiciones habitacionales, acceso a la educación, participación en el mercado laboral y acceso a la seguridad social, entre otros) siguen demostrando la desigualdad racial, representada en lo que se denomina brecha.

El racismo abarca todas las dimensiones de la vida social. Su mutación y el pasaje por diferentes estadios ha sido lo que ha posibilitado su sostenimiento hasta la actualidad, más allá de los avances jurídicos y los compromisos nacionales e internacionales.

El racismo es violencia. Segato (2006:5) clasifica el racismo en cuatro categorías:

- **racismo de convicción:** *“se expresa a través de un conjunto de valores y creencias explícitas que atribuyen predicados negativos (o positivos) en función del color, trazos físicos o grupo étnico al que la persona pertenece”.*
- **racismo político-partidario-programático:** *“que sirve de base para la formación de agrupaciones políticas que votan mancomunadamente y abogan un antagonismo abierto contra sectores de la población racialmente marcados” (Segato, 2006:5).*
- **racismo emotivo:** *“se expresa manifestando miedo, rencor o resentimiento con relación a personas de otra raza o grupo étnico” (Segato, 2006:5).*
- **racismo de costumbre, automático o “acostumbrado”:** *“irreflexivo, naturalizado, culturalmente establecido y que no llega a ser reconocido o explicitado como atribución explícita de valor diferenciado a personas de grupos raciales y étnicos. Se opone a los racismos fundamentados en una conciencia discursiva. Este tipo de racismo hace parte del universo de nuestras creencias más profundas y arraigadas” (Segato, 2006:6).*

Dentro de esta dos últimas categorizaciones se reconoce que devienen las consecuencias sociales que constituyen el racismo estructural y el racismo institucional:

- **racismo estructural:** *“todos los factores, valores y prácticas que colaboran con la reproducción de la asociación estadística significativa entre raza y clase (definida aquí como la combinación de situación económica e inserción profesional), es decir, todo lo que contribuye para la fijación de las personas no blancas en las posiciones de menor prestigio y autoridad, y en las profesiones menos remuneradas” (Segato, 2006:6).*
- **racismo institucional:** *“las prácticas institucionales que llevan a la reproducción de las desventajas de la población no blanca. Muchas veces, lo que inhibe el acceso a los servicios y recursos que las instituciones ofrecen [...]” (Segato, 2006:7).*

El sistema racista se desenvuelve en las instituciones a través de una organización y una estructura técnico-política. La división racial del trabajo es un ejemplo de racismo institucional que genera segregación. Esta segmentación laboral protege y reproduce las jerarquías raciales, donde las personas afrodescendientes se encuentran en la base de la pirámide de la toma de decisiones y las personas blancas se ubican en la cúspide. Este trato diferenciado resulta violento psicológica y moralmente, es ejercido y amparado por las instituciones y legitimado por el Estado. Por lo tanto, es también el Estado, a través de su funcionariado, el encargado de revertir estas prácticas racistas.

► Desarrollo de políticas públicas para afrodescendientes

En el marco internacional y nacional de derechos, es el Estado a través de las políticas públicas, el responsable de generar igualdad de oportunidades para las personas afrodescendientes que coadyuven a la eliminación del racismo. Para eso cuenta con varias herramientas entre ellas las acciones afirmativas.

Acciones afirmativas

Para que una política social sea realmente universal es necesario el reconocimiento de las particularidades y la heterogeneidad social, es decir, tratar de manera diferenciada a las desigualdades. En esta línea las acciones afirmativas (o acciones positivas) adquieren especial valor y deben ser consideradas como acciones transversales de las iniciativas de gobierno.

Marc Bossuyt (2011) define las acciones afirmativas como:

"[...] un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva. [...] siempre está destinada a un grupo determinado compuesto de personas que tienen una característica común en [la cual] [...] está basada su pertenencia al grupo y se encuentran en situación de desventaja". (Bossuyt, 2011:204-205).

Por su parte, Segato (2006) sostiene que las acciones afirmativas redistribuyen el poder entendido como la combinación de tres factores:

"prestigio social, poder económico y poder político". Cuando la estructura de poder discrimina y oprime, las acciones positivas deben apuntar a *"corregir la desigualdad y la exclusión"* (Segato, 2006:12)

En tal sentido son una de las respuestas de la política social que, de forma más explícita, se orientan a reducir las desigualdades injustas sustentadas en pautas de discriminación sistémica. Es preciso profundizar la discusión pública, para desarrollar acciones concretas que sean necesarias para cada grupo: revisando qué mecanismos de discriminación operan, sobre qué grupos y qué acciones son necesarias para revertirlos. Las posibilidades de acciones afirmativas son diversas y deben desarrollarse con relación a las personas y las situaciones en las que se busca incidir.

Las políticas de acción afirmativa tienen como objetivo eliminar el daño injustamente inferido a determinado grupo social; conjuntamente con la eliminación del daño deben atacarse la o las causas del mismo, para no perpetuarse en el tiempo sin impacto en la transformación de la realidad del colectivo, lo cual suele tener como consecuencia el crecimiento de las resistencias hacia este tipo de acciones.

Una crítica recurrente por parte de los detractores es que se infringe el principio general de igualdad de trato. Pero aquí se está olvidando que además de eliminar el daño se debe compensar a las personas perjudicadas como consecuencias de la discriminación de la que han sido objeto. Esto implica hacer uso del concepto de igualdad, que incluye la noción de tratamiento diferencial como principio proactivo para la construcción de la misma. Garantizando la eliminación del daño y la reparación sobre las consecuencias, se puede lograr una igualdad de oportunidades real para todas las personas.

Los argumentos a favor de la realización de medidas de acción afirmativa son los siguientes:

- es una herramienta para la reparación y compensación de injusticias históricas con arraigo en la actualidad;
- un mecanismo específicamente dirigido a revertir pautas de discriminación estructural;
- una estrategia garante de la participación de minorías (entendidas como grupos no hegemónicos) y grupos desfavorecidos en ámbitos de toma de decisiones públicas;
- una forma de contribuir a la integración social de grupos excluidos con las diversas consecuencias que esto puede implicar, como propiciar dinámicas de eficiencia socioeconómica;
- son fácilmente evaluables debido a su aplicabilidad temporal predeterminada.

Las políticas de acción afirmativa como todas las políticas sociales deben ser monitoreadas durante su instrumentación a efectos de disminuir el riesgo de estigmatización (o reestigmatización) de la población objetivo. Por otro lado, también hay que evitar que los beneficios lleguen exclusivamente a la élite del grupo vulnerado, lo que generaría nuevas injusticias.

Para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos las acciones afirmativas son herramientas válidas y establecen un marco lógico, ético y estructural para trabajar en contra de los mecanismos de discriminación vigentes. Las acciones afirmativas contribuyen a la desestructuración de la cultura de los privilegios. Son medidas transitorias que caducan o se modifican una vez que se logra que el grupo tenga las mismas oportunidades, el mismo trato y que se modifiquen las brechas de desigualdad.

Los Mecanismos de Equidad Racial (MER) como una acción afirmativa

Un primer paso para resolver un problema de justicia social es el de problematizar la situación. Poner los temas en la agenda pública permite comenzar a problematizarlos y a mediano plazo resolverlos. Uno de los caminos por los que se puede optar en el hacer de políticas públicas dirigidas a resolver las diferencias producto del racismo, es la creación de mecanismos institucionales, que sean los encargados de desarrollar las líneas de trabajo transversales y/o las acciones específicas.

En este sentido muchos Estados han concretado a través de la creación de MER esos espacios de decisión a través de los cuales implementar las acciones. Esta institucionalidad proviene de la agenda de género y es definida como:

"[...] una nueva institucionalidad. Su ubicación dentro de la estructura orgánica del ejecutivo, las funciones que le son reconocidas y los recursos que le son asignados, condicionan su desempeño y grado de influencia". (CEPAL (2001) citada por PNUD, 2014).

Para que exista un MER es necesario que la institucionalidad contenga las siguientes características:

- se ubique dentro de la estructura orgánica del Estado,
- tiene funciones y competencias reconocidas,
- tiene recursos financieros y humanos asignados,
- cuenta con roles diferenciados a los actores de sociedad civil.

A tales efectos, dentro de las recomendaciones realizadas por el documento (PNUD, 2014) se habla de que cada mecanismo existente debería,

"[...] ser consagrado mediante una herramienta jurídica (ley o decreto), deberá contar con una planificación estratégica, estar incluido en la ley de presupuesto, encontrarse dentro del organigrama del Estado –de ser posible en el Poder Ejecutivo-, tener autonomía financiera, técnica, tener un plan de acción, contar con indicadores que den cuenta del impacto y utilidad de las acciones tomadas, tener técnicos expertos en la materia (quien coordine o dirija el mecanismo debe tener una capacidad técnica de gestión y no solo política o de militancia) y que su base principal se fundamente en el plan gubernamental [...]" (PNUD, 2014:21).

► La ascendencia étnico-racial

Para lograr que los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes ejerzan realmente sus derechos, en igualdad de condiciones, es necesario inicialmente conocer sus condiciones de vida y las inequidades que les afectan, y para ello hay que contar con *"información relevante, confiable y oportuna, desagregada y culturalmente pertinente, que facilite el diseño de políticas públicas que incidan efectivamente en esta realidad"* (CEPAL, UNFPA, UNICEF 2011:9). Las identidades de estos grupos han surgido de procesos complejos y conflictivos que aún siguen sucediendo.

Una etnia es un grupo humano que desplazó su determinación biológica hacia una especificación cultural (CEPAL, UNFPA, UNICEF 2011:11) y cuyos miembros están unidos por una conciencia de identidad (MIDES, 2016:7). Una etnia implica un grupo étnico. Un grupo étnico es,

[...] una comunidad que no solo comparte una ascendencia común sino además costumbres, un territorio, creencias, una cosmovisión, un idioma o dialecto y una aproximación simbólica al mundo semejante, y estos elementos compartidos le permiten tanto identificarse a sí mismo como ser identificado por los demás. Es decir, se alude a una identidad colectiva que le confiere fortaleza como grupo cultural tanto hacia adentro como hacia afuera, lo que no quita el hecho que este contenga dentro de sí sus propias diferenciaciones sociales, económicas y políticas. Esta distinción es importante para desterrar todo posible lazo entre la idea de grupo y un rasgo de homogeneidad. (CEPAL, UNFPA, UNICEF 2011:11).

La etnia es también una categoría de autoadscripción y pertenencia. Es un *nosotros* (por contraposición a los *otros*) construido en torno al hecho de compartir un origen y una historia; que a su vez puede plasmarse en una cosmovisión, costumbres, tradiciones y rasgos culturales compartidos (MIDES, 2016).

La identidad étnica afrodescendiente se construyó, como otras, de la complementariedad de elementos modernos y tradicionales, a lo largo de procesos de continuidad y ruptura, haciendo uso de su capacidad de adaptación y transformación de elementos culturales diversos. Esta es una identidad étnica que ha procesado la matriz cultural africana e incorporando otros aspectos de la cultura dominante y de otras culturas con las que ha convivido. Entonces, la dimensión étnico-racial afrodescendiente en Uruguay, refiere a la población de origen africano que se autoidentifica como “afro o negra”. El auto-reconocimiento puede darse ya sea por el hecho de compartir características fenotípicas y/o por el hecho de tener ancestros comunes y un conjunto de manifestaciones culturales de matrices africanas (MIDES, 2016).

Así, la variable étnico-racial (VER) es registrada mediante la autoatribución, sobre la cual el Instituto Nacional de Estadística (INE) afirma:

[...] se entiende por ascendencia el origen étnico-racial que corresponde a una construcción social basada en las diferencias fenotípicas de las personas. Se debe de anotar las respuestas del/los informante/s del hogar de acuerdo a la percepción que los mismos tengan de sí y de las personas que vivan en su hogar [...]. (OPP, UDELAR, BID, 2020:10).

► La importancia de la referencia a las identidades étnico-raciales

Para disminuir la brecha de acceso a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que vive la población afrodescendiente en Uruguay, el Estado utiliza las políticas públicas. Para eso se basa en diferentes instrumentos de derecho internacional público y se ha comprometido y obligado a combatir todas las formas de discriminación y racismo. Para la realización de esos objetivos, como se enumeró más arriba, es necesario tener información de calidad sobre la población y en ese sentido es necesario responder a la variable étnico-racial afrodescendiente (VERA) en las políticas y programas sociales, lo cual permitirá una lectura diferenciada sobre la realidad de las personas afro, así como la realización de acciones afirmativas que apunten a reducir las brechas de desigualdad que devienen de las inequidades raciales estructurales.

La identificación étnico-racial (que algunas personas malentienden su relevamiento como una acción discriminatoria), no es sino un reconocimiento al derecho a la identidad. Es socialmente relevante que cada persona sepa y pueda referirse a su grupo de pertenencia. Así como el género y la edad son datos básicos para identificar a una persona o a un grupo de personas, también lo es su ascendencia étnico-racial. Estas características constituyen aspectos sustantivos de la identidad, y son importantes en dos líneas: primero, como un dato para la identificación interna de la persona o del grupo; segundo, como un dato externo condicionante del posicionamiento de esa persona en la estructura social.

El no relevamiento del dato contribuye a la invisibilidad de la población afrodescendiente y de sus problemas. Invisibilidad que, como afirma Maya Restrepo (2009:222):

[...] alude de manera precisa a la negación y ocultamiento de la historia y del pasado africano de los descendientes de los esclavizados [...] así como a la impugación de su calidad de sujetos y actores políticos en el presente.

Para superar estas visiones y generar información de calidad, el Estado uruguayo, a través del INE releva la VER de las personas desde el año 2006 de manera sistemática. En este marco, surge otro factor que muchas veces no es comprendido y es el concepto de autoidentificación. Se reconocen dos formas de categorizar a la población (MIDES, 2017:21):

La **autoidentificación**, que hace referencia al autoreconocimiento en base a determinados elementos (subjetivos u objetivos) con los cuales una persona se autopercebe, se identifica y reconoce a sí misma.

La **heteroidentificación**, que se refiere a la definición en base a la decodificación de las características que unas personas hacen sobre otras. Esta última se basa en la imagen proyectada y la idea construida detrás de la misma, en la cual opera fuertemente el fenotipo racial.

La heteroidentificación no da cuenta de la afrodescendencia y su complejidad en términos de los diferentes elementos identitarios que la componen, sí en cambio lo permite la autoidentificación, donde la dimensión étnico-racial y las experiencias de discriminación se conjugan.

La forma y el contenido de las preguntas realizadas por el INE arrojan dos tipos de resultados: uno que dice específicamente qué porcentaje de las personas consultadas se identifica expresamente como afrodescendiente; y otro, un resultado más amplio de quienes afirman también tener ascendencia afrodescendiente, aunque no sea la única o la principal. Varios estudios indican que la autoidentificación es la mejor forma de recoger el dato porque incorpora las características de la persona y también sus vivencias (por ejemplo, las situaciones de discriminación y violencia) que en el caso de la heteroidentificación no son incluidas.

El concepto de afrodescendencia encierra al menos tres elementos relevantes que, separada o conjuntamente, conforman lo que llamamos identidad afrodescendiente (MIDES, 2017).

En primer lugar, **un elemento étnico**. Una característica compartida que refiere a la sumatoria de rasgos históricos y socioculturales y que construyen la identidad de un grupo específico y por tanto de las personas que lo conforman. Así, para el caso de las personas afrodescendientes la historia de esclavitud y la trata transatlántica de sus antepasados, como la herencia socioeconómica desventajosa, la existencia de un patrimonio cultural, la religiosidad y otras manifestaciones, forman parte de la construcción identitaria y de pertenencia a dicho colectivo. (MIDES, 2017:22).

En segundo lugar, **un elemento racial**. Si bien está comprobado por diversos estudios que las razas no existen en tanto diferencias biológicas, fisiológicas y morfológicas entre los seres humanos, sí existe una construcción social derivada de las diferencias fenotípicas que tiene en el racismo su expresión más feroz. La existencia de un orden jerárquico racial en Uruguay queda evidenciada por la situación de alta vulneración y exclusión social en la que se encuentra la población afrouruguaya.

En tercer lugar, **un elemento de vivencia de la discriminación**. Este aspecto implica experiencias de discriminación racial o racismo a lo largo de la vida. Estas vivencias son producto tanto del racismo estructural como del racismo acostumbrado o naturalizado y se traducen en situaciones desventajosas a lo largo del ciclo de vida de las personas.

De acuerdo con estos factores, no se puede deducir la afrodescendencia únicamente por el fenotipo de las personas. Es necesario reconocer que los elementos operantes en la construcción identitaria de esta población son las dimensiones étnica y racial, es decir, la historia asociada a la esclavitud y la trata esclavista, las dificultades de goce de los derechos que eso conlleva y las vivencias de discriminación.

► Marco normativo de las políticas públicas dirigidas a las personas afrodescendientes

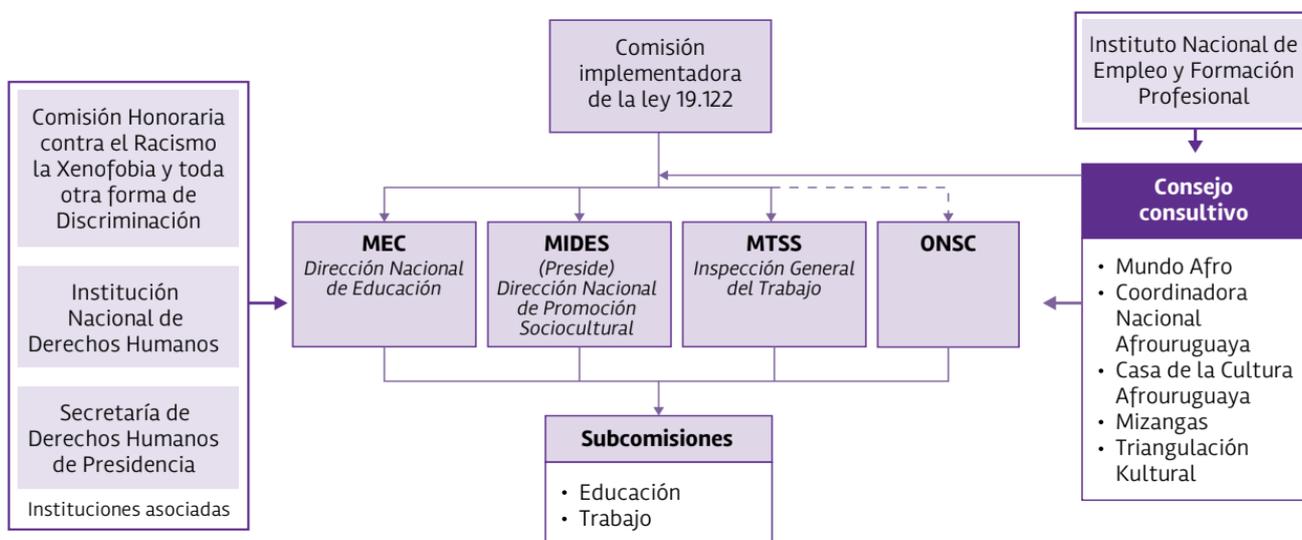
Uruguay ratificó todos los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos a excepción del Convenio 169 de la OIT. (Ver Anexo VI. Normativa vigente en materia de afrodescendencia).

En el marco de una impronta garantista de los derechos de las personas afrodescendientes, en 2013 se aprueba la Ley 19.122 que cuenta con una comisión de seguimiento interministerial en el ámbito del Poder Ejecutivo a cargo de su implementación. Dicha comisión (CIL), creada por el artículo 9 de la Ley, está compuesta por tres miembros: un representante del MIDES, que la preside, uno del MTSS y uno del MEC. La comisión tiene a su cargo la ejecución de los cometidos previstos en la Ley y su funcionamiento está estipulado en el decreto reglamentario 144/014. Esta comisión cuenta con el asesoramiento de un Consejo Consultivo (CCCIL) integrado por tres representantes de organizaciones de la sociedad civil con probada trayectoria en la temática afrodescendiente.

La Ley define como productos principales el cumplimiento de cupos en dos áreas: educación y trabajo, donde se establecen cuotas laborales, de formación profesional y de becas educativas destinadas a personas afrodescendientes.

Esta intervención promueve un conjunto de acciones y medidas afirmativas en los ámbitos público y privado dirigidas a la población afrodescendiente con el propósito de promover la equidad étnico-racial y contribuir a combatir, mitigar y erradicar toda forma de discriminación directa o indirecta hacia dicha población. (OPP, 2019)

Figura 2
Organigrama de la Comisión Implementadora de la Ley 19.122 (CIL)



Fuente: OPP (2019:12)

► Sobre la implementación de la Ley 19.122

La implementación de la Ley 19.122 supone un desafío para la sociedad uruguaya que requiere del compromiso de diversas instituciones y actores tanto del Estado como de la sociedad civil. Dicha implementación implica: el fortalecimiento de la CIL; el desarrollo de una secretaría técnica; la difusión de la ley; la descentralización territorial para su implementación, y la generación de espacios de coordinación. A tales efectos, la DPPPA desarrolla instancias de formación y capacitación sobre el enfoque étnico-racial con diversos actores y organismos estatales.

El relevamiento de información de los últimos años evidencia la incidencia del racismo como condicionante en el ejercicio pleno del derecho a la educación y al trabajo de la población afrodescendiente, que se

traduce en menores niveles educativos de las personas afro, mayores niveles de analfabetismo, menor tasa de asistencia a centros educativos, deserción educativa más temprana, entre otros aspectos. En lo que refiere al empleo mayores índices de desempleo, informalidad y trabajo poco calificado que empeora sus números cuando hablamos de mujeres afrodescendientes:

En Uruguay la tasa de pobreza de la población afrodescendiente es el doble que para la población blanca: el 40% de las personas afrodescendientes están bajo la línea de pobreza y el 5% son indigentes, mientras que estos valores alcanzan respectivamente el 24% y el 1,6% entre las personas blancas (Banco Mundial, 2018). La asistencia al sistema educativo a partir de los 14 años es menor que en el caso de las personas no afrodescendientes (CEPAL, 2017). La tasa de desempleo es mayor entre la población afrodescendiente, particularmente en el caso de las mujeres (MIDES, 2013). Respecto al tipo de ocupación, la población afrodescendiente se concentra en los empleos de baja calificación y tiene una participación notoriamente menor en los puestos de directivos, profesionales y técnicos (Cabella y otros, 2013). (SEGIB, 2020: 39)

La propia Ley define la importancia de la planificación de las políticas para poder garantizar su cumplimiento. Y en este sentido, los organismos encargados de su implementación (MIDES, 2017:40-43; ONSC, 2019:24-27) han señalado algunas acciones a desarrollar:

- 1.** La incorporación de la VERA. El hecho de preguntar desde el inicio la ascendencia étnico-racial de acuerdo a los parámetros desarrollados por el INE permite identificar a las personas afrodescendientes y trabajar de manera ordenada en todo el proceso.
- 2.** La generación de un llamado que convoque a las personas afrodescendientes a presentarse, a indicar su ascendencia, así como a dejar claras las reglas del proceso de selección. Esto implica incorporar una leyenda que haga referencia a la aplicación de la Ley 19.122 así como aclarar que determinado lugar de ingreso queda reservado para el mejor promedio de la lista de prelación de personas afrodescendientes.
- 3.** El llamado además de identificado debe ser publicitado, difundido y determinar claramente el período de postulación.
- 4.** En caso de que el llamado prevea un sorteo superando determinado número de inscriptos es necesario que los mismos se hagan de manera diferenciada. Cada lista de participantes (afro y no afro) deberá tener un sorteo propio para así garantizar la permanencia de un número relativo predeterminado de participantes afrodescendientes, (si esto no se prevé se podría disminuir considerablemente el número de personas afrodescendientes en concurso por lo que disminuyen también las posibilidades de encontrar el perfil adecuado para ese llamado). Es deseable reincorporar a la bolsa general a todas las personas que participaron de algún sorteo como minoría con cuota reservada y no quedaron elegidas.
- 5.** La puntuación y selección de las personas en concurso seguirá y cumplirá con las reglas establecidas por el mismo. Sólo formarán parte de las listas de prelación aquellas personas que superen el puntaje mínimo estipulado.
- 6.** Es necesario realizar un proceso de sensibilización y formación de las personas involucradas en los procesos, así como de los miembros de los tribunales. Cabe recordar que las formas de operar del racismo muchas veces convocan prejuicios inconscientes por lo que la sensibilización en este tema es indispensable para que las personas encargadas de tomar las decisiones lo hagan exclusivamente basándose en las características y habilidades técnicas de las personas que concursan.
- 7.** El acta final del concurso debe hacer referencia a la razón de incorporación de la acción afirmativa, a su relevancia y a la necesidad de cumplir con la ley. Asimismo, debe ser comunicada a todos los participantes involucrados en el proceso.
- 8.** Esta ley y su aplicación proponen un cambio cultural en la construcción de las políticas públicas, la gestión y la toma de decisiones por parte de los agentes del Estado. Este cambio debe partir del enfoque de derechos humanos y considerar la perspectiva étnico-racial afrodescendiente como uno de los factores determinantes para mejorar las condiciones de vida de las personas afro y por tanto de la sociedad en general.

► Buenas prácticas como forma de colectivizar avances y saberes

De acuerdo con la definición de SEGIB (2020:15), se entiende por buenas prácticas para afrodescendientes

[...] a las políticas públicas que favorecen el acceso, en condiciones de igualdad y equidad, a oportunidades y recursos que mejoran las condiciones de vida de estas poblaciones, o que están encaminadas a materializar estos propósitos. 22/12 13 horas

Y agrega:

La valoración de una política pública como práctica destacada o positiva no debe hacerse utilizando un único criterio. Se deben tener en cuenta el contexto de su realización, el problema que se quiere atacar, el impacto que esta experiencia tiene en su propio ámbito (nacional, provincial o local), así como sus objetivos y el grado de formalización de sus acciones.

El texto también afirma que no es equivalente ponderar de la misma manera experiencias distintas, surgidas de contextos sociohistóricos diferentes y que responden a realidades específicas; y que tampoco se deberían tomar las experiencias de aquellos países con mayores avances como única forma de evaluar los alcances de tales políticas. En ese sentido, es que incorporamos algunas acciones concretas como buenas prácticas. Es decir, algunas actuaciones de diferentes oficinas a lo largo del Estado, a nivel nacional y departamental, que implican cambios, mejoras, generación de nuevas oportunidades, que no necesariamente se constituyan como políticas públicas.

El Banco Mundial (2018 citado por SEGIB, 2020:15) propone que las políticas públicas dirigidas a la población afrodescendiente en América Latina se clasifiquen en tres ejes: etnopolíticas, políticas de igualdad racial y políticas de desarrollo territorial. A cada una de ellas les adjudica las siguientes características.

Las **etno-políticas** son aquellas producidas en los estados nacionales para el reconocimiento de las distintas etnicidades y grupos étnicos. Enumeradas como: la garantía de derechos territoriales, la construcción de autonomía política, desarrollo propio de las comunidades, etnoeducación, formas de participación en la toma de decisiones (inclusión del consentimiento libre, previo e informado), reconocimiento cultural, recuperación y protección de la memoria histórica, salvaguarda de las consecuencias del desarrollo, protección de estilos de vida tradicionales, cuotas de representación política, etc. (Banco Mundial, 2018 citado por SEGIB, 2022)

Las **políticas de igualdad racial** son aquellas políticas impulsadas por los estados nacionales donde el marco de justificación es el reconocimiento del racismo y las consecuencias que tiene sobre la desigualdad racial. Estas son: acciones afirmativas en las distintas áreas de influencia (especialmente en educación y trabajo), participación política y representación, revalorización de las contribuciones de las personas afrodescendientes a lo largo de la historia y en la sociedad, concientización, desarrollo e implementación de legislación y normativa antirracista, visibilidad estadística, acceso igualitario a la justicia, prevención del crimen y la violencia, entre otras.

En tercer lugar, las políticas de **desarrollo territorial**, son un conjunto de políticas públicas nacionales que tienen como objetivo garantizar de manera integral los derechos reconocidos a las poblaciones afrodescendientes. A saber: desarrollo de infraestructura, inclusión en los sistemas de educación, vivienda y salud nacionales, conexión con mercados, políticas específicas para la integración de regiones más rezagadas. (SEGIB, 2022)

Algunos criterios para la selección de acciones como buena práctica que se recogen del citado documento (SEGIB, 2020:18) son:

- que sean políticas o programas impulsadas por los estados
- que hayan sido creadas en los últimos 16 años
- que exhiban resultados e impactos concretos y positivos para el desarrollo de las poblaciones afrodescendientes
- que estén dirigidas a distintos grupos poblacionales (por ejemplo: jóvenes, mujeres, comunidades rurales, entre otros) y en distintas áreas (como educación, cultura, desarrollo territorial, igualdad racial, reconocimiento, etc.).
- que se disponga de información que permita documentarlas y que sea posible entrevistar a personas vinculadas a su concepción o implementación

Considerando estos criterios es que seleccionamos las acciones que se comparten en el análisis.

Análisis

1. Estado de situación de la visibilización estadística de la variable étnico-racial (VER) en los actores públicos

La visibilización estadística hace referencia a la inclusión de la dimensión étnico-racial en los sistemas de producción de información oficial estadística y/o administrativa de los Estados, paso indispensable para el conocimiento y reconocimiento de las condiciones de vida de grupos minoritarios a la hora del diseño y ejecución de políticas públicas. (UNFPA, 2011). “Desde el punto de vista del enfoque de derechos humanos, la determinación de la exclusión y la desigualdad solo es posible mediante la recopilación y el desglose de datos que faciliten la comparación entre los grupos de población.” (CEPAL/UNFPA, 2020)

Las fuentes de datos para los Estados son principalmente los censos, las encuestas continuas y los datos administrativos. Es este último tipo de fuente la que se da cuenta y analiza en la presente dimensión del trabajo. Contar con datos administrativos homogéneos permite comparar, compartir, complementar información y diseñar y ejecutar políticas públicas eficientes y eficaces.

En esta dimensión se buscó indagar si los distintos organismos relevan la variable o no y si en los casos en que sea relevada utilizan para ello la modalidad propuesta por el INE. A su vez se buscó evidenciar si al momento de la recogida del dato han sentido o percibido resistencia ante la pregunta por parte tanto de la población en general como de los funcionarios al realizarla. Por último se buscó profundizar en el uso de la variable en cada organismo, en tal sentido dar cuenta si es utilizado como un dato o no lo es a la hora de analizar y evaluar las acciones emprendidas.

► Momento 1⁵

Relevamiento de la variable étnico-racial

Como fuera mencionado en párrafos anteriores fueron aplicadas de forma complementaria dos técnicas, la ficha de relevamiento base y entrevistas en profundidad a informantes clave. Las técnicas combinadas permiten complementar información y comprender con mayor claridad cada una de las dimensiones.

El universo de organismos del Momento 1 fue, al finalizar el trabajo de campo, de un total de 17 instituciones conformados por 18 actores.⁶

Una primera aproximación a esta dimensión da cuenta de que el 76% de los organismos responden relevar información en relación a la ascendencia étnico-racial mientras que un 24% responde no hacerlo.

5 Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), Instituto Nacional de Estadística (INE), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay (MRREE), Ministerio de Defensa Nacional (MDN), Intendencia de Rivera, Intendencia de Cerro Largo, Intendencia de Tacuarembó, Intendencia de Salto, Intendencia de Montevideo, Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación (CHRXD).

6 En el caso del MIDES fueron considerados dos actores (DPPPA y DINDAT). Ver conformación inicial en el apartado metodológico

Cuadro 4	
Su organismo ¿releva información sobre la ascendencia étnico-racial de las personas?	
	Porcentaje
Sí	76
No	24
Total	100

Complementariamente les fue consultado, para aquellos que respondieron que no relevan la variable, las razones por las cuales no lo hacían, mencionando como razones principales las siguientes: *-la información nunca se relevó, -no sabe cómo realizar la consulta.*

Tanto en la ficha de relevamiento como en las entrevistas se hizo mención a la forma de relevamiento, dando cuenta tanto del contenido como de la forma óptima a ser relevada. Se entiende que la variable étnico-racial es recogida de forma óptima cuando se realiza siguiendo las preguntas que actualmente son sugeridas por el INE y que las mismas son respondidas por la persona involucrada según su autopercepción.

El INE realiza el relevamiento en función a dos preguntas de autoidentificación. Se les consulta a todas las personas: *¿Usted cree tener ascendencia?* y se mencionan las siguientes opciones: *¿Afro o negra?, ¿Asiática o amarilla?, ¿Blanca?, ¿Indígena?, ¿Otra?* Si responde Sí en más de una ascendencia se realizará la siguiente pregunta: *¿Cuál considera la principal? ¿Afro o negra?, ¿Asiática o amarilla?, ¿Blanca?, ¿Indígena?, ¿Otra?, ¿Ninguna?* (No hay una principal).

Cuando realizamos la consulta referida a la forma y contenido sugerido por el INE, el porcentaje de respuestas se aleja del óptimo, es decir, los organismos que afirman recoger el dato lo realizan de la manera adecuada en un menor porcentaje. El 53% de los actores consultados declaran que en su organismo sí es relevada la variable teniendo en cuenta las preguntas del INE, pero no sucede en todas las oficinas por igual. El porcentaje de respuestas negativas en este caso se ve incrementado, el 47% de los organismos actualmente afirma no registrar la variable de forma óptima en el sentido explicado en párrafos anteriores, en este porcentaje están incluidos aquellos que declaran no realizar el relevamiento de la variable, aquellos que lo hacen de manera parcial, vale decir no realizan ambas preguntas sugeridas o preguntan de forma distinta a lo sugerido por el INE, y aquellos no la recogen según la autopercepción de la persona involucrada.

Cuadro 5	
¿El relevamiento de la variable étnico-racial es realizado según sugiere el INE?	
Momento 1	
	Porcentaje
Sí	53
No	47
Total	100

Las entrevistas en profundidad permitieron ahondar y constatar lo anteriormente mencionado. Aún en aquellos que dieron cuenta inicialmente de que lo realizaban de forma óptima el porcentaje resultante tuvo una disminución considerable ya que las respuestas en relación a la forma en que se releva la variable encuentra matices. Si bien hay actores que responden afirmativamente atentos a la manera y contenido de la variable siguiendo los criterios del INE una cantidad importante advierte que no es una consulta sistematizada y que ella no se releva en todas las divisiones, oficinas y/o programas realizan el relevamiento de la forma indicada.

“No se releva sistemáticamente. La relevan solo algunos registros. La variable está muy lejos de ser un dato o elemento de medición e incluso en algunos casos que se pregunta es en formato papel, por tanto, el dato no es accesible” (Entrevista # 9)

Ello advierte que la variable no se encuentra incluida en todos los registros administrativos y en ocasiones, aunque su contenido se encuentra presente, o bien no se completa o bien la forma de relevarla no es la correcta.

“El tema es que la variable está [pero] no se llena [...] pero siempre estuvo. El tema es hacerlo una obligación y la obligación ahora va a ser al 100% en el momento que llegue lo digital” (Entrevista # 11)

“[...] no es que se haga la pregunta, está el campo y es la funcionaria o el funcionario quien completa la planilla de acuerdo a su autopercepción. El funcionario que responde es quien registra en el sistema la ascendencia étnico-racial del que está enfrente, no es que lo pregunte” (Entrevista # 14)

La comprensión de la importancia de un registro óptimo requiere contar y comprender los argumentos operativos que hay detrás. Esta comprensión debe permitir ofrecer múltiples opciones de respuestas a los funcionarios encargados de su relevamiento de manera de incorporar en el quehacer el sustento teórico que los prepare ante consultas, dudas y posibles resistencias provenientes de la población a quien se le pregunta.

“El Consejo Nacional de Equidad Racial (CNER) está planteando que la mayoría de los organismos deberían tener un registro de la variable, tanto para los funcionarios dentro del organismos como sobre el público que atiende.” (Entrevista # 3)

“Necesitaríamos tener un protocolo con un criterio unificado para todas las divisiones” (Entrevista # 13)

“[...] Estamos trabajando el relevamiento de la variable en todos los sistemas. Todos los organismos lo registran distinto” (Entrevista # 17)

Queda en evidencia que cuando la meta es clara el registro es más fácil. En esta línea, cuando la variable es parte del diseño de la política pública el registro sucede en un 100%. Es el caso de aquellos programas en cuyo diseño de implementación está comprendida la recopilación de este dato, como ejemplos: el programa *“Yo estudio y trabajo”* coordinado por la Dirección Nacional de Empleo del MTSS llevado a cabo en empresas públicas y ministerios; y el programa *“Oportunidad laboral”* iniciativa del Congreso de Intendentes y Presidencia de la República, llevado a cabo en las intendencias. Ambos programas cuentan con acciones afirmativas desde su diseño lo que implica la necesidad de releva la variable para la aplicación de las cuotas correspondientes a iguales porcentajes establecidos por la Ley 19.122.

La calidad del registro administrativo tiene impactos considerables en la posible utilización como dato válido tanto cuando estamos ante la ausencia del dato, así como cuando estamos ante la existencia de datos parciales o incompletos o con una recolección poco uniforme.

En tal sentido, el registro digitalizado ha sido un camino adoptado por algunos organismos donde la VER es un campo obligatorio. Algunos ejemplos de ello son el caso del registro de las trabajadoras y trabajadores

en el *Portal Vía Trabajo* (compartido por el MTSS y el INEFOP), el futuro registro digital del certificado de Nacido Vivo, y la obligatoriedad de la respuesta en el formato digital de la historia clínica a implementarse por el MSP. En estos casos sería deseable que en el propio registro surjan ventanas emergentes que expliquen y argumenten en tal sentido.

Resistencia u obstáculos al consultar la variable

La VER es un dato sensible como lo es la creencia religiosa o la identidad de género⁷ y como tal requiere de un marco teórico y también práctico y operativo para la recogida sin sesgos.

En ese sentido, la mayoría de los actores manifiestan que han sentido y percibido ciertas resistencias al relevar la variable étnico-racial y específicamente de la variable étnico-racial en su categoría de afrodescendencia. Estas resistencias tienen diferentes manifestaciones y causas que lo originan. Es mencionado a su vez que en ocasiones no es comprendido a qué se hace referencia a la “ascendencia étnico-racial”. Esta mención no es menor porque puede estar haciendo referencia de alguna manera al racismo arraigado que no da cuenta de lo étnico. Es relevante en tal sentido, ante la duda que aquel que se encuentra relevando la variable, en el formato que sea pueda explicar, intercambiar en relación a estos conceptos y ellos deben estar homogeneizados, deben contar con una línea argumentativa que claramente está en constante construcción pero que debe compartir bases únicas y claras.

En esta línea, en aquellos organismos que el tema es trabajado desde un MER o desde una línea de trabajo consolidada, con larga data en la institución o bien con técnicos idóneos, es reconocido en el análisis de las causas de la resistencia a la autodenominación como afrodescendiente a la historicidad del racismo. Estos actores dan cuenta del proceso esclavista y las consecuencias que el racismo tiene hasta el día de hoy, que abarca desde discriminaciones cotidianas hasta los temores de posibles discriminaciones institucionales.

Estos actores institucionales con altos grados de comprensión de las variables que están en juego podrían ser potenciales transmisores desde el conocimiento del *quehacer* cotidiano ya que cuentan con el sustento de los fundamentos teóricos y operativos necesarios para responder estas interrogantes y anclar la temática y la operacionalización del relevamiento óptimo de la VERA.

“Ha sido una pregunta inicialmente muy resistida principalmente por la población afrodescendiente lo que responde al racismo histórico. La población afro no está acostumbrada a que se le pregunte su ascendencia para alcanzar un beneficio sino todo lo contrario, está asociado a la discriminación. [...] Es un cambio gradual porque hay un miedo histórico y no se espera desde el ‘beneficio’ sino desde lo opuesto.” (Entrevista # 16)

“[...] existe la idea generalizada de que las cuestiones étnico-raciales son de unas personas y no de otras, también se tiene la idea de que preguntarlo es una ofensa, que lo voy a discriminar si le pregunto.” (Entrevista # 7)

La comprensión de la pregunta tiene, por lo anteriormente mencionado, una doble importancia. Es relevante tanto para la persona que responde, así como para quien realiza la pregunta o acompaña a completarla desde un formulario o desde la atención personalizada. Es relevante por tanto conocer, sensibilizar y reconocer conceptos claves como son etnia, raza, la relevancia de la autopercepción, entre otras cosas que aportan sustento para el relevamiento de forma óptima de la variable étnico racial. La incompreensión es también un obstáculo, una resistencia.

“Más que resistencia se reporta incompreensión por parte de la población.” (Entrevista # 8)

“Existe algo de resistencia, creo que es menos que al principio, pero aún hay personas que no entienden por qué se pregunta y creen que es más discriminatorio preguntarlo que no hacerlo. A su vez hay gente que no entiende qué es la identificación étnico-racial” (Entrevista # 1)

⁷ La Agesic define como datos sensibles “[...] aquellos que revelan un origen racial o étnico, preferencias políticas, convicciones religiosas o morales, afiliación sindical e informaciones referidas a la vida sexual de una persona”.

“Las resistencias son porque no se sabe por qué se pregunta, se pide que se autoidentifique y te dicen europeo, español, inglés [...], la identidad se entiende como de dónde vienen sus antepasados desde la nacionalidad y no desde el origen étnico.” (Entrevista # 5)

La operacionalización de la autoidentificación a nivel regional es heterogénea y responde a las características diversas del continente y de cada país. Las formas en las que se releva la VER es fruto de la defensa de los intereses de las minorías (pensadas como grupos no hegemónicos) y la constancia de la importancia de su inclusión. También es fruto de avances en materia de inclusión de derechos que responden al objetivo de la igualdad de oportunidades y la desnaturalización de la cultura de los privilegios.

Contemplar la diversidad implica o bien un cambio en las preguntas o bien flexibilizar su contenido y ampliar el marco de lo que hoy engloba la categoría afrodescendiente en Uruguay principalmente de cara al constante y creciente flujo migratorio.

Utilización de la variable

“Hoy en día, ser o no ser afrodescendiente o negro tiene implicaciones políticas más allá de las éticas, filosóficas y culturales. [...] los conceptos ‘negro’, ‘población negra’ y ‘negritud’ tienen una fuerte connotación política e identitaria y han orientado no solo la recolección de información por el sistema estadístico nacional, sino también el análisis de las desigualdades étnico-raciales y las políticas públicas, incluidas las políticas de reconocimiento y acción afirmativa.” (CEPAL, UNFPA, 2020)

La recolección del dato es importante al igual que lo es el uso que se hace de él. Las entrevistas permitieron profundizar en esta dimensión e intercambiar en relación a las formas de relevamiento y la utilización de los datos relevados. No todos los organismos que relevan la variable realizan un uso de ella y en la mayoría de los casos está presente la duda de cuál podría ser el potencial de su uso.

“No se analiza ni se evalúa es un dato guardado. En cada ingreso se registra [...] [pero] no se maneja” (Entrevista # 15)

“No lo usamos sistemáticamente como un dato.” (Entrevista # 2)

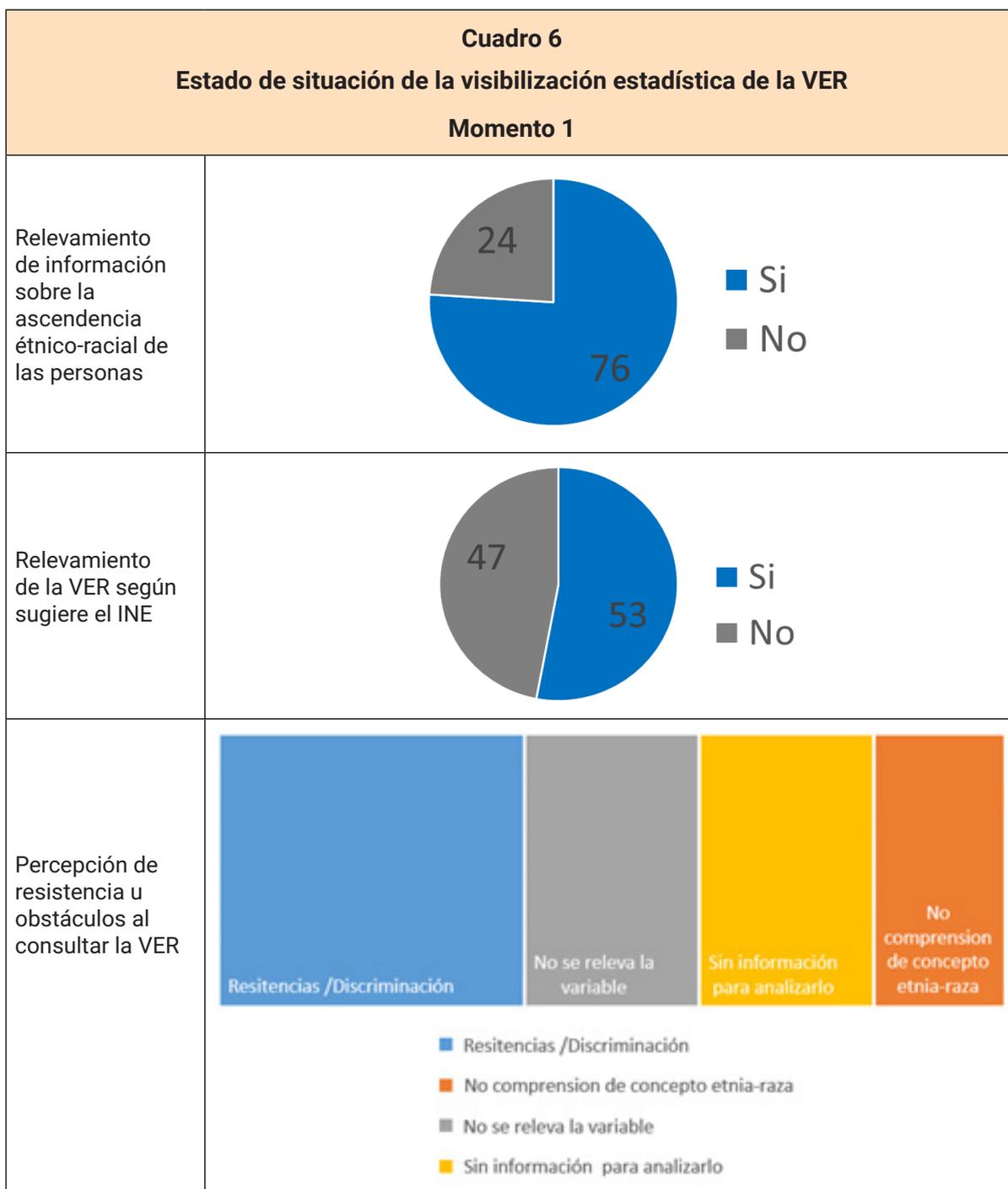
“La variable está muy lejos de ser un dato o elemento de medición e incluso en algunos casos que se pregunta es en formato papel, por tanto, el dato no es accesible.” (Entrevista # 9)

El potencial de su uso en tanto variable sensible en todo diagnóstico no es visualizado con claridad. Esto se identifica como un interesante desafío para la DPPPA, tanto en lo que respecta a comunicar la forma idónea de ser relevada como profundizar en las razones de su relevancia y los potenciales usos en cada organismo.

Para la identificación y caracterización de las condiciones de vida de la población afrodescendiente es necesario contar con datos que hagan referencia a su situación en materia de salud, empleo, vivienda, condición migratoria además de los datos de edad, género y situación socioeconómica. Son datos que visibilizan a la población como sujeto de derechos y visibilizar las brechas que hay que saldar.

En materia de salud por ejemplo *“Superar la invisibilidad estadística de la población afrodescendiente en registros vitales y de salud es uno de los supuestos que posibilitaría la planificación de acciones concretas para la mejoría de las condiciones de salud de la población afrolatinoamericana y la disminución de la mortalidad infantil” (CEPAL, UNFPA, 2020)*

Se reconoce que ha habido avances, para los actores no es un tema ajeno, pero no siempre se cuenta con las herramientas y/o el lineamiento estratégico para incorporarlo. La necesidad de sensibilización y comprensión cabal de la VERA es tanto para los gestores de las políticas públicas como para los decisores de las mismas. Es de suma relevancia por tanto que la perspectiva étnico-racial se encuentre en todo el ciclo de la política pública.



Fuente: Elaboración propia con base en información de ficha de relevamiento

Momento 2 ⁸

Como fue mencionado en el Capítulo 2. Desarrollo Metodológico el segundo momento comprende a 20 organismos de los cuales 9 dieron respuesta al formulario de relevamiento autoadministrado. El universo en el Momento 2 está compuesto por un 78% de Gobiernos Departamentales.

El 67% de los organismos consultados en relación al relevamiento de la VER han respondido que su recogida es según las preguntas sugeridas por el INE mientras que un 33 % ha respondido que no lo hace de esa manera.

⁸ Intendencia de Canelones, Ministerio de Industria y Energía (MIEM), Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Intendencia de Florida, Intendencia de Rocha, Intendencia de Treinta y Tres, Intendencia de Paysandú, Intendencia de Colonia, Intendencia de Río Negro

Cuadro 7	
¿El relevamiento de la variable étnico-racial es realizado según sugiere el INE?	
Momento 2	
	Porcentaje
Sí	67
No	33
Total	100

Estos porcentajes muestran, al igual que en los organismos del Momento 1, que la mayoría declara realizar la recogida de los datos de forma óptima. Aquellos que han respondido que no realizan el relevamiento de la VER según lo sugerido mencionan como principales razones; *Nunca se consultó, solamente algunas divisiones lo relevan, solo se realiza para el programa Oportunidades laborales.*

Un tercio de las respuestas indican que han percibido resistencias a la hora de consultar la variable indicando en su mayoría que perciben que no es entendida cabalmente por no comprender o desconocer a qué se hace referencia cuando se consulta sobre la ascendencia étnico-racial:

- *Algunas personas no comprenden la pregunta, por lo que es necesario explicar a qué se refiere*
- *A veces no saben a qué se refiere la pregunta*
- *No hemos recibido resistencia, sí desconocimiento a la interrogante de acuerdo al nivel socioeducativo de la persona*
- *Un número minoritario considero que la pregunta es discriminatoria y la respuesta también*
- *Hay quienes no la consideran relevante*
- *Desconocimiento*

La incomprensión de la variable vuelve a ser una importante constante, temática en la que sin duda es de relevancia profundizar y dotar por tanto a los funcionarios de herramientas que le permitan contar con información de primera mano y argumentos teóricos y prácticos que les faciliten y permitan su labor.

En suma, la VERA no es un constructo estanco y por ello se torna necesario el constante contacto y consulta con distintos colectivos. En tal sentido el diseño y rediseño de sistemas de relevamiento de información que viene ocurriendo en varios organismos, ANEP, MSP, Intendencia de Canelones, por citar algunos, puede significar una ventana de oportunidad a la incorporación de la VER, así como su explicación teórico operativa en los manuales de usuarios.

El Censo 2023 es otra ventana de oportunidad que puede impulsar el conocimiento y reconocimiento de la relevancia de la variable étnico-racial, así como conocer la forma y el contenido óptimo de su relevamiento. Es necesario hacer hincapié en la necesidad de campañas generales de información pública que permitan una amplia comprensión del tema y que no se reduzca al funcionariado público o técnico.

Si bien el alcance de la VER aún no es el adecuado existe una masa crítica que lo ve como algo necesario, desafiante y deseable a mediano plazo, para ello es requerido formación y sensibilización en la temática.

2. Mecanismos de Equidad Racial

► Momento 1

La Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Racial (CERD) fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965, entrando en vigor en 1969, y es a partir de este momento que los Estados firmantes se comprometen a aplicar medidas extraordinarias para lograr la equidad. La Convención afirma en su Artículo 1, numeral 4:

Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos, o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, no se considerarán como medidas de discriminación racial con la salvedad clara que no se mantengan más allá del punto en que se hayan corregido las condiciones de desigualdad.

Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. (CERD, Artículo 2, numeral 2.)

Es recién en el año 2000, en la Conferencia Ciudadana y la Reunión Regional de las Américas realizada en Santiago de Chile, que representantes de los gobiernos de América Latina reconocieron la “existencia y persistencia” del racismo y la xenofobia. Esto se constituyó en un cambio sustancial ya que se dejó de negar el racismo y se comenzó su problematización social. En esta instancia se planteó por primera vez la necesidad de instrumentar las acciones afirmativas definidas en el CERD, para ello era indispensable la producción por parte de los Estados de información desagregada que diera cuenta de las condiciones de vida de la población afrodescendiente.

En 2001, en la primera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia (Conferencia de Durban) se especifica la concepción de acciones afirmativas y se propone un Plan de Acción.

En esta línea de trabajo, el Estado uruguayo ha comenzado a implementar acciones en este sentido desde hace casi 20 años. Una de las estrategias que ha utilizado es la instalación de Mecanismos de Equidad Racial (MER). Los MER son aquellos espacios institucionales que tienen la finalidad de atender y proponer acciones para la concreción del goce pleno de los derechos de las personas afrodescendientes.

De las entrevistas semiestructuradas realizadas a los 18 organismos indagados 12 afirmaron no tener un MER y 5 afirmaron que sí contaban con un Mecanismo (1 no respondió). Estos cinco mecanismos identificados tienen composiciones, orígenes y trayectorias muy disímiles.

Uruguay crea en 2004 su primer MER, la Unidad Temática por los Derechos de los Afrodescendientes en la Intendencia de Montevideo (UTDA). La actual **Secretaría de Equidad Étnico Racial y Poblaciones Migrantes de la Intendencia de Montevideo** tuvo tres momentos: en 2004, es la fecha de aprobación de la resolución que le da nacimiento como UTA; en 2014 se crea la División de Políticas Sociales y se suma a la UTA como una Secretaría más; y en 2016 se amplía su universo de trabajo incorporando la línea de población migrante. Su dependencia institucional es de la División de Políticas Sociales.

Por su parte, el proceso de conformación de la **División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendiente del Ministerio de Desarrollo Social** también cuenta con distintos momentos, ya que inicialmente era un área de trabajo de la División de Derechos Humanos (2015), luego se constituye en un Departamento de Afrodescendencia (2018) y en el 2020 a través de la Ley de Presupuesto se constituye en una División con presupuesto propio. Depende de la Dirección de Promoción Sociocultural.

Esta institucionalidad trabaja desde un enfoque interseccional lo que enriquece ampliamente su visión. Asimismo, cuenta con presupuesto propio lo que le otorga mayor autonomía en comparación al resto de los mecanismos.

Por su parte, la **Unidad de Equidad Étnico-Racial del Ministerio de Relaciones Exteriores**, otra de las institucionalidades longevas, inicialmente dependía de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario y recientemente pasó a ser parte de la Dirección General de Secretaría. A partir de esta jerarquización todos los temas vinculados a lo étnico-racial del Ministerio deben pasar por la unidad.

En lo que respecta a la **Oficina de Inclusión Social de la Intendencia de Rivera**, creada en 2018, es una institucionalidad exclusivamente dedicada a la temática afrodescendiente con funcionarios formados pero escasos. Depende de la Dirección General de Desarrollo y Medio Ambiente. Por su parte la dependencia “ha logrado mantener un balance adecuado entre las políticas de reconocimiento de la identidad y la redistribución, combinando ambos aspectos en proyectos de carácter productivo focalizados en afrodescendientes” (UNFPA, 2022:27).

El **Espacio Pro Afro de la Intendencia de Cerro Largo**, creado en 2016, surge de la demanda de trabajar la temática de manera específica, ya que anteriormente la Intendencia trabajaba el tema a demanda: si surgía algún caso o consulta refería a cuestiones de equidad étnico-racial, se encargaba alguien de Gestión Social. La creación del espacio permitió desarrollar una mirada específica de trabajo y proyectar, planificar, prever y hacer una propuesta de abordaje de la dimensión. Depende de la Secretaría de Género de la Dirección de Gestión Social. Esta institucionalidad tiene una trayectoria interesante en materia de iniciativas de desarrollo productivo y económico con perspectiva de género y étnico-racial (UNFPA, 2022). También cuentan con algunas iniciativas de estímulos de becas para estudiantes en una lógica binacional. (Entrevista #2).

Cuadro 8					
Descripción de los Mecanismos de Equidad Racial sistematizados					
Nombre del MER	Organismo que integra	Año de creación	Número trabajadores	Horas promedio	Plan operativo
Secretaría de Equidad Étnico Racial y Poblaciones Migrantes	Intendencia de Montevideo	2004	7	25	Sí
División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendiente	Mides	2020	6	30	Sí
Unidad de Equidad Étnico-Racial	MRREE	2009	1	35 a la orden	Sí
Oficina de Inclusión Social	Intendencia de Rivera	2018	2	s/d	Sí
Espacio Pro Afro	Intendencia de Cerro Largo	2016	1	30	No

La mayoría de los Mecanismos han sido creados en la última década, el de la Intendencia de Montevideo y del Ministerio de Relaciones Exteriores son de más larga data.⁹ Una característica repetida en varios de los dieciocho organismos revisados es que la temática afrodescendiente es una línea de trabajo agregada en espacios que ya trabajan otros temas, generalmente cuestiones de género y/o generaciones. Esto se da por ejemplo en los casos del Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo, intendencias de Tacuarembó, Salto, entre otros. Esto no necesariamente debería ser una debilidad, pero con los escuetos recursos materiales

⁹ Cabe señalar que estos dos mecanismos pertenecen a lo que podríamos llamar la primera ola de intento de institucionalizar Mecanismos de Equidad Racial. De esta época solo sobreviven estos dos.

y humanos con los que se cuenta, sí lo es en la mayoría de los casos. En este sentido, dicen las compañeras de la Intendencia de Salto:

“La coordinación de Género y Generaciones, tiene un eje de trabajo específico en Afrodescendencia. El objetivo general de la Coordinación es contribuir al diseño e implementación de acciones de promoción, orientación y articulación de políticas de Género y Generaciones en igualdad de derechos desde y para el Departamento de Salto. Buscamos visibilizar y sensibilizar en relación a los cinco ejes de trabajo, pero uno de los objetivos específicos que nos trazamos este año era el de visibilizar y sensibilizar fundamentalmente el eje de Afrodescendencia, era necesario” (Entrevista # 13).

Otra constante menos frecuente es que sea un tema más de los tantos que se abordan por parte de las instituciones, como es el caso de la Dirección de DDHH de ANEP, que además de afrodescendencia trabaja género, población trans, participación, autonomía económica, migrantes, entre otros. En este sentido, la sobrecarga de temas y trabajo es otra constante, a ese respecto afirman desde el MRREE:

“En lo interno trabajamos en el Consejo Nacional de Equidad Racial (CNER), desde el 2020 participamos en todas las comisiones, consideramos que al igual que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) tenemos una visión general. Las cuatro comisiones son: discriminación, educación, trabajo y seguridad social y salud. También participamos de la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación (CHRXD). Trabajamos en la Comisión interministerial de Tango y Candombe. [...] La Cancillería participa con dos representantes: asuntos culturales y la unidad. Siempre tratamos de reforzar algunos ámbitos donde no hay conocimiento sobre las políticas de equidad racial. La función de Cancillería es marcar la línea del Estado uruguayo más allá de los gobiernos”. (Entrevista # 3)

Concretamente para el caso de los cinco MER sistematizados, el número de personas trabajando en ellos es bajo o muy bajo. De los cinco mecanismos relevados, dos de ellos tienen 6 y 7 personas trabajando allí, uno cuenta con dos trabajadores y los otros dos con una sola persona disponible cada uno. Con respecto a las cargas horarias destinadas sólo un caso tiene el máximo de 35 horas semanales; en los restantes el promedio de horas es de 28 semanales. No en todos los casos se cuenta con personal formado en el tema; en muchos casos el funcionariado se va formando y preparando sobre la marcha, como parte de su trabajo, pero no necesariamente cuentan desde antes con una especialización o experiencia en temas de afrodescendencia y políticas públicas, racismo o políticas antirracistas. A este respecto afirman desde la Intendencia de Rivera:

“La Oficina de Inclusión social es un MER, ya que se dedica exclusivamente a la temática Afrodescendencia. Los funcionarios con los que cuenta la Oficina tienen experiencia en la temática y no podrían por cantidad y presupuesto abordar otros temas” (Entrevista #16)

En lo que respecta a la autonomía en la toma de decisiones suele ser escasa especialmente porque estos mecanismos son (en términos generales) integrados a niveles bajos de la jerarquía administrativa. Igualmente existen algunas institucionalidades, como la Intendencia de Montevideo, que afirma contar con un amplio margen para la toma de decisiones:

“La secretaría se encuentra en un cuarto nivel de decisión: Intendenta/Directora de Desarrollo Social/Directora de Políticas Sociales/Secretaría. Muchas definiciones dependen directamente de la Intendenta, pero en este momento las dos directoras que son mis superiores, me han dado carta libre para decidir sobre el tema, [...] no han sido para nada una traba. Tengo toda la autonomía siempre dentro de las líneas de la Institución. No hemos tenido limitaciones ni dificultades” (Entrevista #9).

La mayoría de los MER declaran tener un plan operativo si bien no pudimos acceder a ellos en todos los casos.

En general los MER en Uruguay han sido propuestos para *“incidir en la garantía del goce efectivo de los derechos de mujeres y hombres afrodescendientes”*. (MIDES, 2019:34). Fueron definidos en el Capítulo 4. Marco Conceptual, como el conjunto de *“una nueva institucionalidad, agendas institucionales, diseño e*

implementación de políticas asociadas al alcance de la equidad étnico-racial para las y los afrodescendientes” (MIDES, 2019:34). Estos deberían contar con las siguientes características: 1) ubicación dentro de la estructura orgánica del Estado; 2) funciones y competencias que le son reconocidas; 3) recursos que le son asignados; y 4) roles diferenciados de los actores de sociedad civil (Prado Mosquera, 2015:8).

Un estudio que evaluó el período 2004-2014 ya mostraba cierta preocupación sobre la existencia de los MER dentro del Estado uruguayo y su falta de jerarquización y relevancia. (Prado Mosquera, 2015:8) Algunos de los problemas indicados en su momento eran:

- no existían competencias claras respecto de su función dentro de la institución y sector del Estado en el que se incluyeron; ello conllevó a que no se establecieran indicadores que permitieran evaluar la eficiencia de la gestión;
- los mecanismos no tenían presupuesto claramente definido;
- no tenían una posición clara en el organigrama de las instituciones y ello, dificultaba establecer su jerarquía y nivel de autonomía para la formulación de su plan de acción a mediano y largo plazo;
- se generaban acciones dispersas entre mecanismos;
- la creación y existencia de los mecanismos se mantuvo gracias al rol proactivo ejercido por el movimiento afrodescendiente.

Frente a ese panorama se propuso ubicar la equidad étnico-racial en un nuevo plan gubernamental que articulara la generación de políticas públicas para la población afrodescendiente que se concretó en 2019 con el *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia*.

Por otra parte, en 2020 se formaliza la rectoría del tema afrodescendencia a nivel nacional con el liderazgo de la DPPPA, a través de la Ley 19.924 de Presupuesto (2020) en su artículo 510 afirma:

Créase en el Inciso 15 “Ministerio de Desarrollo Social” la “División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes”.

Reasígnase de la partida dispuesta por el artículo 233 de la Ley N° 19.535, de 25 de setiembre de 2017, y el artículo 317 de la Ley N° 19.670, de 15 de octubre de 2018, la suma de \$ 10.000.000 (diez millones de pesos uruguayos) anuales, para solventar las acciones afirmativas, a fin de contribuir a promover las políticas tendientes a mejorar la calidad de vida de las personas afrodescendientes.

La Contaduría General de la Nación habilitará los créditos presupuestales que correspondan a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo.

Esta nueva institucionalidad se podría constituir en un pilar hacia la deconstrucción del racismo que implica:

- Visibilizar que el racismo institucional es sistémico y opera en la estructura económica, social y cultural, impactando en las brechas de desigualdad racial en los distintos ámbitos.
- Considerar que el racismo institucional se retroalimenta con otros mecanismos de opresión y explotación como el sexismo y la heteronormatividad afectando de forma agravada y múltiple a mujeres, niñas y adolescentes.
- Reflexionar acerca de que el racismo es una de las líneas fundacionales del Estado nacional y por tanto constitutivo en la reproducción de relaciones y roles asignados a las personas afrodescendientes y no afrodescendientes, tanto en sector público como en el privado.
- Visualizar que el racismo constituye una forma de violencia, que como tal afecta los derechos humanos de las personas afrodescendientes y que es necesario conocer sus características particulares dentro de cada sistema: educativo, de salud, laboral, etc.
- Reparar las consecuencias del racismo mediante la generación e implementación de acciones adecuadas para cada sector.

La conclusión del trabajo citado más arriba (Prado Mosquera, 2015) era que no todos los mecanismos étnico-raciales contaban con definiciones precisas en cuanto a sus competencias, metas, indicadores, presupuesto, autonomía, inclusión dentro del organigrama del Estado y/o planes de acción. Eso dificultaba la elaboración de un plan a largo plazo que atacara de manera directa y por todas las vidas la discriminación racial y el racismo existentes en Uruguay. Esta podría también ser la conclusión del presente trabajo si no fuera por la novedad que implica la creación de la DPPPA y su empoderamiento a nivel nacional.

La existencia de la nueva institucionalidad de la DPPPA presenta una excelente oportunidad para reflexionar sobre cuestiones pendientes y nuevas relativas al tema apuntando a concretar el impulso garantista de los derechos de las personas afrodescendiente. Una acción posible sugerida en este sentido es que en la elaboración de la Estrategia Nacional de Políticas Públicas para Afrodescendientes. Uruguay 2030 se incluya una línea de acción que vaya directamente dirigida a la abolición del racismo y la discriminación racial.

Igualmente cabe señalar la importancia de retomar ciertas definiciones y el monitoreo del avance de los distintos MER. La realización de revisiones sistemáticas puede y deben contribuir a la consolidación de sus características de acuerdo a las definiciones planteadas más arriba. Con un seguimiento y monitoreo constante de las acciones de los distintos organismos sería altamente probable ir construyendo interinstitucionalmente en el sentido de las características indispensables para su consolidación.

► Momento 2

Entre las respuestas del segundo momento referidas a los MER, de las 9 respuestas obtenidas, 5 afirman contar con un Mecanismo de Equidad Racial y 4 afirman que no lo tienen (un 56% y 44% respectivamente). Todos creados en la última década y sobre todo en los dos últimos años: 2012, 2015, 2020 (2) y 2021. Nuevamente, a los efectos del presente trabajo, se aprecia que no necesariamente cuentan con una institucionalidad propia y aquellas características que constituyen la definición adoptada. Efectivamente son líneas de trabajo agregadas a otras áreas, direcciones o departamentos relacionados a temas de género y diversidad sexual, equidad o generaciones.

Cabe señalar que esta constante de diversificación de las temáticas podría convertirse en una fortaleza si se trasciende la discusión entre transversalización y focalización y tendemos a incluir ambos criterios en la implementación de todas las políticas públicas.

En este Momento 2 del trabajo se identificaron nuevos mecanismos creados recientemente. Además de la DPPPA descrita en el Momento 1 existen tres nuevos mecanismos de equidad racial creados a partir del 2020: uno presente en el ámbito de la Intendencia de Florida, otro en el ámbito de la Intendencia de Rocha y el tercero en la Intendencia de Treinta y Tres, a saber:

- Área de Diversidad (que incluye temas de diversidad sexual, aspectos étnico-raciales y culturales), Intendencia de Florida, 2020
- Departamento de Equidad, Intendencia de Rocha, 2020
- Dirección de Género y Diversidad, Intendencia de Treinta y Tres, 2021

En futuros estudios se debería ahondar en las características de estos mecanismos y sobre todo brindarles información sobre cuáles son las particularidades que lo definen como tal para poder desarrollar la institucionalidad en tal sentido. Otro aspecto a investigar sería cómo la amplia mayoría de los MER están coordinados por mujeres, la pregunta que surge es si son espacios relegados como lo son en general aquellos cuyas jefaturas son atribuidas a mujeres o es un espacio de formación y especialización de ellas.

3. Estado de situación de la implementación de la Ley 19.122

► Momento 1

En esta dimensión son analizadas las percepciones de los actores en cuanto a la aplicación de la ley con énfasis en el artículo 4 y las acciones realizadas en pos de su implementación.

El Artículo 1 de la Ley 19.122 declara:

“Reconócese que la población afrodescendiente que habita el territorio nacional ha sido históricamente víctima del racismo, de la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista, acciones estas últimas que hoy son señaladas como crímenes contra la humanidad de acuerdo con el Derecho Internacional. La presente ley contribuye a reparar los efectos de la discriminación histórica [...]”

Este artículo anuncia el ánimo de la Ley y conlleva de alguna manera el sustento teórico y conceptual, tanto de la pertinencia y relevancia de las acciones que describe en su posterior articulado, como de la necesidad de realizar actividades de sensibilización en la temática de racismo y discriminación.

Como se afirmó en el Capítulo 4. Marco conceptual, las acciones afirmativas son una de las respuestas de la política social que de forma explícita es orientada a reducir las desigualdades sustentadas en pautas de discriminación sistémica. En el desarrollo eficaz y eficiente de estas acciones es oportuno desarrollar acciones concretas que sean necesarias para cada grupo. Asimismo, son un conjunto de medidas coherentes, siguiendo a Bossuyt, que tienen un carácter temporal que intentan corregir la situación de desigualdad de grupos específicos de población que se encuentran en situación de desventaja.

La ONSC es quien tiene la competencia del seguimiento, sistematización y reporte del cumplimiento de las cuotas establecidas por la Ley que comprende todos los poderes del Estado, el Tribunal de Cuentas, la Corte electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Entes autónomos y servicios descentralizados, las personas de derecho público no estatal y los Gobiernos Departamentales.¹⁰ y es por tanto quien reporta los datos cuantitativos en relación al cumplimiento de la mencionada Ley. En los informes realizados por la ONSC dan cuenta de un decrecimiento importante en términos absolutos y relativos en relación a los ingresos laborales según la cuota establecida del 8%. En la Figura 3 se puede observar la evolución de los ingresos en el período 2018 a 2021¹¹

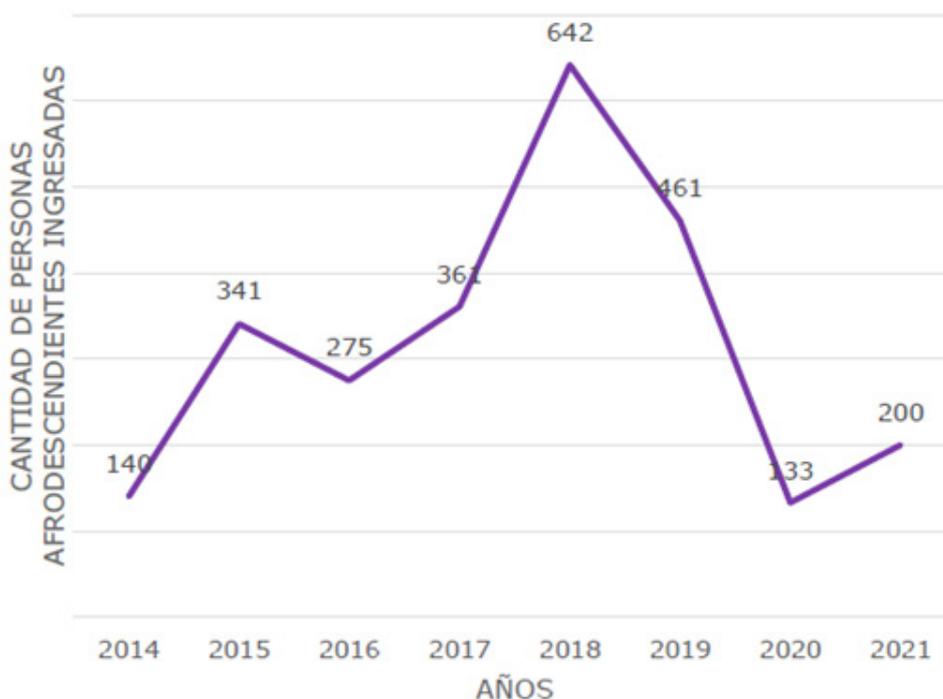
Pese a que la Ley rige desde hace 9 años (desde 2013), se afirma en las entrevistas que no es lo suficientemente conocida por los funcionarios de los diversos organismos ni por la población en general. En términos generales los actores entrevistados del Momento 1 consideran que la cuota del 8% en los ingresos laborales no es alcanzada y argumentan que su cumplimiento sucede a hora de la inclusión en el llamado, pero no así en el ingreso efectivo de la población afrodescendiente a los puestos de trabajo.

Se introduce de esta manera una de las debilidades que perciben los actores a la hora de dar cumplimiento a la Ley relacionada con la planificación de los llamados y subsecuentemente de las cuotas para dar

10 La Ley 20.075 (2022) en su artículo 11 sustituye el artículo 11 de la Ley 18.362 (2008) y el artículo 6 de la Ley 19.535 (2017) por lo siguiente: *“Las convocatorias o llamados que realicen los organismos estatales para el desempeño en la Administración Pública (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados), cualquiera fuera la naturaleza y el término del vínculo a establecerse, deberán ser publicados en el Portal del Sistema de Reclutamiento y Selección de Personal de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), durante todo el periodo de inscripción dispuesto para el llamado, por un periodo no inferior a quince días, sin perjuicio de la publicidad específica que de los mismos realice cada organismo. [...] Previo a la publicación del llamado, la ONSC controlará que el organismo convocante haya dado cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 49 de la Ley N° 18.651, de 19 de febrero de 2010; 4o de la Ley N° 19.122, de 21 de agosto de 2013; 12 de la Ley N° 19.684, de 26 de octubre de 2018 y 105 de la Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020, pudiendo suspender la publicación del llamado hasta que el organismo adecúe las bases del llamado a la normativa mencionada. Lo dispuesto en los incisos primero y tercero también se aplicará a la Corte Electoral y a los Gobiernos Departamentales de acuerdo con su normativa legal y constitucional específica”*

11 Se encuentra disponible el informe de la ONSC del primer trimestre de 2022. No está incluido en la gráfica por no referirse al periodo anual.

Figura 3
Cantidad de ingresos de personas afrodescendientes Ley 19.122



Fuente: ONSC, 2021

cumplimiento a la Ley. Los actores en tal sentido dan cuenta de una interpretación, a veces no del todo certera, de cómo y cuándo las cuotas se pueden aplicar:

"[...] consultada sobre por qué tenemos cuota 0 (si entraron muchas personas) la respuesta fue que es porque los llamados son para un único puesto, entonces ese 8% no podemos cumplirlo y termina siendo nada [...] No se está pudiendo planificar la cuotificación y se calcula sobre el puesto."
 (Entrevista # 15)

Se visualiza aquí un gran desafío para la DPPPA en conjunto con la ONSC en el trabajo de "desandar" en algunos casos la manera en que se han venido aplicando las cuotas mínimas a ser cumplidas por Ley. En este sentido, son muy adecuadas las acciones iniciadas por parte de la DPPPA, de dar ejemplos claros y concretos de las diferentes formas de planificar e instrumentar la cuota mínima del 8% en los ingresos anuales.

Gran parte de los actores advierte un problema estructural resultante de la discriminación vivida por la población afrodescendiente que sin duda impacta en el acceso al empleo y es el nivel educativo y su correlación con los puestos de trabajo a los que efectivamente acceden.

"[...] se cumple en los llamados no necesariamente en los ingresos, ahí es parte de las calificaciones, porque la realidad es que nosotros tenemos dificultades como población en temas educativos."
 (Entrevista # 5)

"Otro obstáculo es la formación de las personas afrodescendientes, debemos en el marco de la discusión de la reforma educativa, pensar en propuestas atractivas y un cambio en la educación que no expulse a los y las estudiantes afro. Así, cuando se realicen llamados con cuotas podemos tener más opciones y datos sobre ellos. También debería haber una mayor participación de los sindicatos y deberíamos dialogar sobre la participación del sector privado a través de distintos incentivos."
 (Entrevista # 3)

“El racismo es multifactorial, sucede en varias dimensiones. La Ley si bien establece un mínimo del 8% de cupos para los ingresos laborales, el tema es la educación. Si no se generan acciones para que la población afrodescendiente pueda culminar ciclos educativos, la escuela, ciclo básico y luego que puedan seguir estudiando en la UTU, en la UTEC, en la Udelar, luego no acceden a los puestos de trabajo mejor remunerados.” (Entrevista # 16)

“Nosotros notamos que el acceso a la educación es muy bajo, y a los puestos de trabajo a los que acceden también.” (Entrevista # 13)

La Ley 19.122 como acción afirmativa no puede por sí sola revertir la situación de desventaja de la población afrodescendiente por lo que requiere de otras acciones que coadyuven a alcanzar el objetivo trazado. Es por ello relevante poder conocer efectivamente las causas del rezago educativo y continuar profundizando en acciones concretas que compensen la discriminación estructural vivida. Se torna imprescindible por tanto tener buenos registros que permitan dar cuenta de las situaciones de vida en educación, pero también en salud, vivienda, residencia, entre otras.

Para superar alguno de los obstáculos que hoy no permiten el cumplimiento de la Ley los actores entrevistados hacen referencia a la necesidad de darla a conocer mediante campañas de información pública. Pero es también necesario que de forma constante y permanente se informe en todos los niveles y para todos los actores: funcionarios, técnicos, decisores y jerarcas de las políticas públicas.

“Además de educación y formación más específica en el tema. Hay una parte de compromiso de las autoridades que es indispensable. Las autoridades tienen que conocer el tema y la Ley y comprometerse con su implementación” (Entrevista # 1)

“Para el desarrollo íntegro, formación y sensibilización, también debería haber algunos incentivos [...] si bien hay que hacerlo, por sí solos no van a mover la aguja, para que la sociedad deje de ser discriminadora implica trabajar con la sociedad, con la familia, con los centros de estudio desde un trabajo constante” (Entrevista # 4)

“Que se indique como política pública obligatoria a cumplir. Es relevante la planificación y la intencionalidad de la jerarquía. Si existe voluntad institucional” (Entrevista # 15)

“El rector de la política, el MIDES que tiene competencia en eso y tiene que llevar campañas a todo el país y a toda la ciudadanía es un tema de Estado y de derechos humanos” (Entrevista # 5)

Si bien no es mencionado con énfasis por los actores contar con presupuesto asignado y recursos humanos que sustente la labor es condición necesaria. El presupuesto asignado para el diseño y ejecución de actividades que coadyuven al cumplimiento de la Ley es fundamental.

Otro aspecto relevante a considerar en una política pública es lo referente a su evaluación permanente y en tal sentido el seguimiento y monitoreo de las personas que han ingresado en los organismos en cumplimiento de lo establecido por la Ley no es un dato menor. Es un desafío a futuro es dar cuenta de los trayectos que las personas construyen a partir de su ingreso a los distintos empleos. Conocer su experiencia, las fortalezas y debilidades y cómo de alguna manera se puede acompañar el camino.¹²

“[...] seguimiento y monitoreo. Por ejemplo, el año pasado tuvimos una denuncia de una persona que le hacían bullying por haber ingresado por la ley y eso no tiene ningún tipo de seguimiento, ni apoyo, ni estudio de caso” (Entrevista # 9)

En tal sentido, es planteado por alguno de los entrevistados como uno de los obstáculos en el cumplimiento de la Ley y que da cuenta sin duda del carácter estructural del problema, es la existencia del racismo en sus diversas variantes. En esta línea, afirman que el racismo implica de alguna manera la negación de alguna las condiciones de desigualdad histórica de la población afrodescendiente y ello pone en duda la necesidad de generar políticas afirmativas específicas. En tal sentido son identificadas acciones que no tienden a

12 Ver experiencia del INEFOP en apartado Buenas Prácticas.

modificar las condiciones que generan las desigualdades de manera sistemática, identificando de este modo el racismo institucional.

"[...] otro obstáculo es la falta de voluntad política. Existe una gran resistencia a aceptarlo y eso se debe al racismo institucional, al racismo solapado que vivimos, este racismo "sutil" como es el racismo uruguayo que no es agresivo, no tiene la agresividad que estamos acostumbrados a ver en otros países de violencia, o insultos, acá somos muy cuidadosos en ese sentido, pero el racismo está ahí ya que no se termina de aplicar la medida. Tampoco la población afro es una prioridad como población vulnerable. Si bien todos sabemos el nivel de vulnerabilidad en la que viven las personas afro, cuando pensamos transversalmente sigue sin ser una prioridad. Eso lleva a una catarata de consecuencias: si no es prioridad no se aplica la ley, si no es prioridad no hay créditos específicos, etc. Eso es racismo." (Entrevista # 9)

"Porque en realidad el racismo en este país, es tan sutil [...] el ser negro nunca fue un beneficio para nadie y sigue siendo lo mismo y eso hace que la mayoría, o muchas personas, no quieran manifestar su ascendencia por la exclusión histórica" (Entrevista # 5)

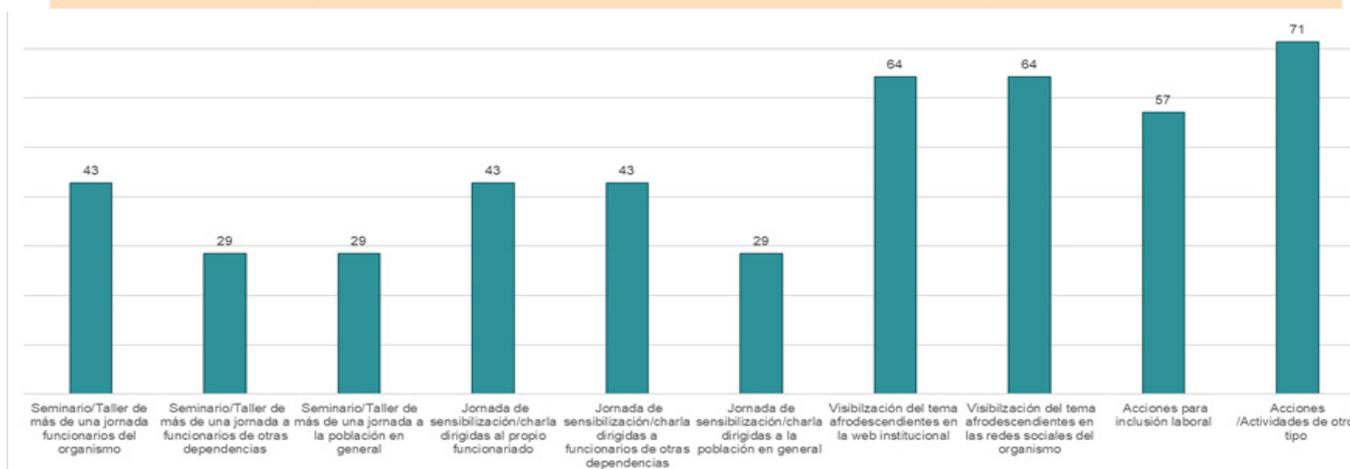
En suma, los obstáculos mencionados por los actores para la implementación efectiva de la Ley tienen que ver con problemas de planificación, falta de cabal entendimiento sobre las formas de aplicación de las cuotas, falta de voluntad política y racismo institucional.

Actividades de sensibilización y difusión de la Ley 19.122

Contar con una ley de acciones afirmativas es sin duda una condición necesaria pero no suficiente para revertir la situación de desigualdad que vive la población afrodescendiente en Uruguay. La aplicación de acciones afirmativas, en todos los casos, requieren de acciones paralelas de sensibilización, capacitación y profundización en la temática étnico-racial. Otro tipo de acción importante a sistematizar es la relevancia que la temática étnico-racial tiene en las páginas oficiales de los actores públicos considerados. La presencia en las páginas oficiales de la temática, la asiduidad de su actualización y publicación de actividades, documentos, trabajos, entre otros, es de relevancia y es considerada una acción que facilita la aplicación de la Ley 19.122.

Si bien la mayoría de los organismos declara realizar alguna actividad en relación a la difusión en la temática concentrándose, como muestra el gráfico, en la visibilización de la temática en las páginas web de las instituciones, esto no pudo constatar. En una revisión realizada de las páginas web institucionales de los organismos del Momento 1 realizada en la semana del 29 de agosto al 2 de noviembre, encontró que sólo en tres organismos: ONSC, INEFOP y la Intendencia de Montevideo, cuenta banners específicos de fácil acceso referido a la temática.

Figura 4. Actividades de difusión y sensibilización Ley 19.122



Fuente: Elaboración propia con base en ficha de relevamiento I

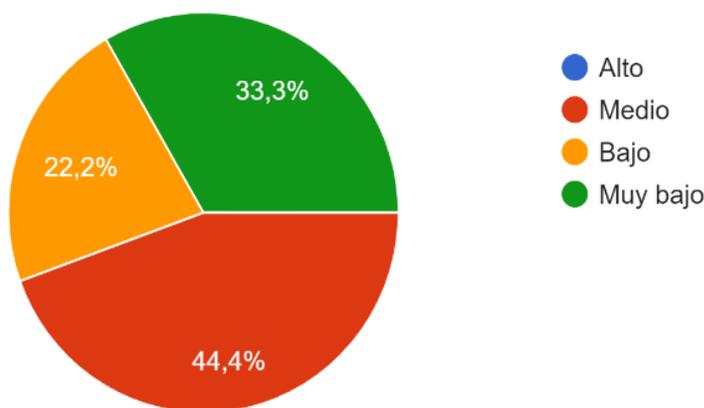
En tal sentido, acompañar los esfuerzos de visibilización de las actividades realizadas y ofrecer información es una tarea importante. Instar, dotar de información, referenciar y redirigir por ejemplo a un sitio que cuente con toda la información sería de gran utilidad para la población en general y los funcionarios en particular.

► Momento 2

El 56% de los encuestados considera que su organismo cumple con las cuotas establecidas por Ley mientras que el 44% considera que no se cumplen y su mayoría desconoce el procedimiento de planificación de los puestos anuales.

En relación a la percepción del grado de cumplimiento general de la Ley, como muestra el gráfico, un porcentaje cercano a la mitad considera que el mismo es medio mientras que un tercio opina que es muy bajo.

Figura 5
Percepción cumplimiento de la Ley 19.122



Fuente: Elaboración propia con base en ficha de relevamiento II

Considerando que una de las debilidades es el desconocimiento de la ley, en ese sentido afirman que:

“No se difunde lo necesario los llamados para que puedan tener conocimiento también de los derechos entre las personas afro”

“Bajo nivel de conocimiento y baja presencia en el departamento de población afrodescendiente”

“desconocimiento de la aplicación de la ley” (Ficha de Relevamiento II)

4. Buenas prácticas

► Momento 1

El presente apartado enuncia las acciones de las distintas instituciones que consideramos pueden ser visibilizadas y eventualmente replicadas por otros organismos en la búsqueda de afianzar los derechos de las personas afrodescendientes.

De acuerdo con la definición de SEGIB (2020:15) utilizada en el marco conceptual que guía el presente trabajo, se entiende por buenas prácticas dirigida a las poblaciones afrodescendientes como aquellas *“políticas públicas que favorecen el acceso, en condiciones de igualdad y equidad, a oportunidades y recursos que mejoran las condiciones de vida de estas poblaciones, o que están encaminadas a materializar estos propósitos”*.

También se consideró que la identificación de una política pública como buena práctica, o práctica destacada, *“no debe atender a un único criterio ni debe de ser comparable más que con su propio contexto; debe atenderse el impacto que esta experiencia tiene en su propio ámbito [...], así como sus objetivos y el grado de formalización de sus acciones”*. Así, de las entrevistas semiestructuradas realizadas a los 18 organismos surgen las siguientes prácticas destacadas:

- Programa de capacitaciones - DPPPA, MIDES
- Fondo Marielle¹³ - Intendencia de Montevideo
- Seguimiento de personas afrodescendientes participantes de sus programas - INEFOP
- Campaña “La convivencia al centro” - ANEP
- Espacio de articulación institucional con las organizaciones sociales - Intendencia de Cerro Largo
- Manual de campo - DINDAT, MIDES
- Guías de recursos - Ministerio de Interior, ANEP, Intendencia de Rivera

► Programa de capacitaciones - DPPPA, MIDES ¹⁴

La División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes (DPPPA), perteneciente al Área de Promoción Sociocultural de la Dirección Nacional de Desarrollo Social del MIDES, surge con el propósito de contribuir a promover políticas y acciones afirmativas tendientes al desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la población afrodescendiente en todo el país. En ese sentido, tiene como cometidos promover la incorporación de la perspectiva étnico-racial afrodescendiente en las políticas públicas del Estado.

Para alcanzar ese objetivo instrumentó un programa de capacitaciones dirigido al funcionariado, del propio Ministerio y del resto del Estado, responsables de las políticas públicas a nivel nacional. Los objetivos de las capacitaciones son:

- Brindar herramientas al funcionariado para la inclusión de la dimensión étnico-racial afrodescendiente (VERA), en su esfera de actividad, en cumplimiento con la normativa vigente en materia de lucha contra la discriminación, así como de los cometidos del Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia.
- Promover el conocimiento e implementación de la Ley 19.122 “Afrodescendientes. Normas para favorecer su participación en las áreas Educativa y Laboral”.

Estas instancias de capacitación tienen un perfil teórico-práctico que se desarrolla en jornadas preestablecidas de aproximadamente tres horas de duración. En la misma se plantean elementos conceptuales, incentivando el diálogo y la participación de los asistentes a través de dinámicas individuales y grupales. Dentro de las temáticas elaboradas se describe el contexto de la población afrodescendiente, el proceso histórico esclavista, las razones de la persistencia del racismo, las formas de resistencias y conceptos clave para la implementación de políticas públicas.

Dentro de los resultados logrados, los encuentros han tenido muy buena recepción al punto tal que existe un nuevo convenio que amplía las horas de dedicación. El equipo contempla la posibilidad de dirigir las capacitaciones de este nuevo convenio hacia los centros educativos para abocarse a la formación interna del Mides.

13 La denominación “Fondo Marielle” es un homenaje que realiza la Intendencia de Montevideo a Marielle Franco, activista afrobrasileña, feminista, asesinada el 14 de marzo de 2018.

14 El presente ítem fue desarrollado con base en la Entrevista #7 y el informe MIDES (s/d) Programa de Capacitación. Inclusión de la dimensión étnico-racial afrodescendiente en las políticas públicas, DPPPA.

► Fondo Marielle - Intendencia de Montevideo ¹⁵

En el marco del pasado Plan de Acción Interseccional 2018-2020 la Intendencia de Montevideo, a través de su Departamento de Desarrollo Social, articuló las áreas que trabajan políticas sobre poblaciones concretas como son afrodescendientes, población LGBTI, personas en situación de discapacidad, cuestiones de género, juventudes, entre otras y construyó algunas acciones específicas con la finalidad de transversalizar la perspectiva de derechos humanos e interseccionalidad (UNFPA, s/d).

En 2019 se lanzó el *Fondo Marielle* que tiene como objetivo estimular el trabajo conjunto entre diferentes colectivos del movimiento social. La modalidad es un fondo de financiamiento concursable donde las organizaciones sociales deben presentar proyectos con una visión interseccional a ser realizados en el área metropolitana. Las propuestas deben:

- Fortalecer la articulación entre colectivos con múltiples identidades;
- Promover diagnósticos sociales sobre poblaciones con múltiples identidades;
- Impulsar acciones de impacto sobre poblaciones con múltiples identidades.

Cada proyecto debe ser pensados *“a partir de acciones que tengan en cuenta la deconstrucción de sistemas de dominación y/o ejes de desigualdad, partiendo de la reivindicación de las identidades de las personas como múltiples y complejas, con especial foco en la ascendencia étnico-racial y afrodescendiente y/o indígena, la migración y el refugio, y la diversidad sexual y de género [...]”* (UNFPA, s/d:3).

Esta es una iniciativa desarrollada en conjunto por las secretarías de Diversidad Sexual y de Género y la de Equidad Étnico-Racial y Poblaciones Migrantes.

Esta iniciativa cuenta con un documento de evaluación el cual afirma como parte de los resultados lo siguiente: *“las organizaciones y/o colectivos tienen visión global de gestión de proyectos interseccionales, así como, técnicas, herramientas, plantillas, esquemas y software para el diseño, ejecución y evaluación de proyectos sociales. En este sentido, se destaca el fortalecimiento de las capacidades conceptuales, organizativas y en gestión de proyectos de los colectivos participantes de las instancias de formación, así como, la potencialidad de las redes generadas a partir del intercambio dado”* (UNFPA, s/d:11).

► Seguimiento de personas afrodescendientes participantes de sus programas - INEFOP ¹⁶

El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) fue creado por la Ley 18.406 (2008) como una persona pública no estatal de carácter tripartito, es decir, dirigida conjuntamente por el Estado, las y los trabajadores y las y los empleadores. Su cometido central *“es implementar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores y trabajadoras, fundamentalmente a través del diseño y la gestión de programas de formación profesional para personas desempleadas y personas o grupos de personas con dificultades de inserción laboral mediante acuerdos con instituciones públicas o privadas”*, (INEFOP, 2021:6) entre otros.

La propuesta que se presenta refiere al seguimiento de las personas afrodescendientes que transitaron por las instancias de formación y capacitación del Instituto. Con apoyo del BID fue implementado un piloto de intervención basado en la teoría de economía del comportamiento que buscó que una mayor cantidad de personas afrodescendientes se inscribieran y realizaran los cursos de formación profesional ofrecidos. Cabe señalar que este tipo de estudios han sido muy poco frecuentes en la realidad uruguaya.

15 El presente ítem fue desarrollado con base en la Entrevista #9 y el documento UNFPA (s/d) Consultoría para la realización de una formación en proyectos sociales desde una perspectiva étnico-racial, género, diversidad e interseccional, en el marco del Llamado Marielle Franco, organizado por la Secretaría de equidad étnico racial y poblaciones migrantes de la Intendencia de Montevideo. Informe realizado por Tania Ramírez, Montevideo, Uruguay.

16 El presente ítem fue desarrollado con base en la Entrevista #5 y el documento INEFOP (2021) Evaluación de la intervención para aumentar la inscripción de afrodescendientes a cursos de capacitación para el empleo del INEFOP en Uruguay. Informe elaborado por Nicolás Ajzenman y Mauricio Coitiño, Montevideo, Uruguay.

La intervención realizada partió del supuesto de que:

“uno de los motivos por los cuales algunas personas afrodescendientes no toman cursos del organismo podría asociarse a la creencia de que completar una formación profesional no es una expectativa realista o redituable para una persona afro. Otro de los motivos se asocia a un potencial estigma individual sobre las implicancias de acceder a esta capacitación (‘Hice algo mal y por eso he recibido esta ayuda’) y el estigma social vinculado a la percepción de los demás sobre quienes reciben estas capacitaciones (‘Soy el único que necesita esta ayuda y por eso me juzgarán’) (INEFOP, 2021:20).

Bajo estas ideas centrales realizaron intervenciones por medio de mensajes que reforzaban las actitudes positivas y así obtuvieron excelentes resultados (comparando grupo de tratamiento y grupo de control). En el sentido de este último motivo, que las intervenciones *“fueron diseñadas especialmente para reducir [las] barreras psicológicas”* (INEFOP, 2021:24).

Los resultados recogidos sugieren que *“escalar intervenciones de este tipo, e incluso utilizarlas con otras poblaciones, puede ser una opción eficiente”* para la institución ya que el costo económico es bajo. Se recomienda *“aprovechar las enseñanzas de la economía del comportamiento”* ya que incluso puede ser gratuito e implica simplemente redactar comunicaciones personalizadas, basadas en hipótesis de comportamiento que no requieren mayores costos y logran mejores resultados en términos de persuasión.

Debemos agregar que realizar actividades de seguimiento a las personas que son sujetos protagónicos de acciones afirmativas es indispensable y una excelente herramienta para la evaluación de los resultados de mediano y largo plazo y su mejor aplicación.

► **Campaña “La convivencia al centro” - ANEP ¹⁷**

La campaña se desarrolla desde el año 2021 y es una creación en conjunto de ANEP con UNFPA y UNICEF. Es una campaña de sensibilización para los centros educativos que busca promover una convivencia empática y libre de racismo, discriminación y violencia en los centros educativos en Uruguay. La iniciativa visibiliza diferentes tipos de prácticas sociales arraigadas que afectan negativamente la vida de niños, niñas y jóvenes.

En el lanzamiento de la campaña se reflexionó acerca de cómo el sistema educativo forja la cultura de diversidad y tolerancia y cómo se necesitan instrumentos concretos para la efectivización de los derechos humanos. El derecho a la educación debe comenzar en un ambiente libre de prejuicios que sea favorable para aprender y consolidarse como persona, por esa razón se debe impedir que cualquiera se sienta excluida por razones de etnia, raza, discapacidad, acento o país de origen. La escuela es la institución que debe hacer la diferencia.

A partir de esta campaña también se realizaron cursos para docentes donde se profundizaron conceptos y recursos para retroalimentar la campaña. Una característica importante de esta acción es que fue realizada con un carácter participativo, donde existieron varias instancias de consulta a los equipos docentes y a los alumnos de educación media para lograr un mejor producto.

La campaña tuvo muy buena recepción por lo que se inició la segunda etapa que tiene el foco en la captación a través de un plan piloto formativo que alcanza a docentes de veinte centros educativos en los departamentos de Canelones, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rivera y Rocha. Se realizarán siete talleres en los que participarán duplas docentes de las Direcciones Generales de Educación Primaria, Secundaria, Técnico Profesional y de la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos. Además, está previsto que cada dupla realice un proyecto en su centro con estudiantes para poner en práctica los aprendizajes del curso.

17 El presente ítem fue desarrollado con base en la Entrevista #17 e información del sitio web oficial de Presidencia de la República: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/anep-presento-campana-impulsa-convivencia-centros-enseñanza> (revisado 10/11/2022)

► Espacio de articulación institucional con las organizaciones sociales - Intendencia de Cerro Largo 18

La intendencia de Cerro Largo a partir de la construcción del Espacio Pro Afro ha desarrollado un ámbito de diálogo y articulación institucional para el abordaje de las políticas públicas que lleva adelante el gobierno para la población afrodescendiente del departamento. En alianza con la oficina territorial del MIDES han gestionado un espacio colectivo donde confluyen también los intereses de grupos LGBTQ, inmigrantes, discapacidad y afrodescendientes.

Este espacio tiene una reconocida trayectoria en la creación de iniciativas vinculadas al desarrollo productivo y económico de las personas y especialmente mujeres afrodescendientes. En este sentido, ha puesto énfasis en la formación y capacitación de la población afro para facilitar el acceso a puestos de trabajo en el marco del desarrollo de estrategias de reducción de las brechas de inequidad racial.

También ha coordinado acciones en materia educativa implementando un programa de apoyo educativo extracurricular enfocado en niñas, niños y adolescentes afrodescendientes. Ha coordinado becas que facilitan la formación y el intercambio académico-cultural con UNIPAMPA de Yaguarón y Proyecto de Extensión de UFRGS de Porto Alegre para jóvenes y mujeres.

Las organizaciones se autoconvocan frente a la llegada de acciones concretas y no tienen reuniones sistemáticas. Las organizaciones que participan son Mujeres Resilientes, Campesinas Rebeldes, TBU, activistas independientes LGBTQ, Colectivo Ubuntu, referente de discapacidad del Mides y de la Intendencia, Inmujeres, área de género de la Intendencia, entre otras.

Los resultados, en el marco de este espacio de coordinación, son muchos y diversos. Se han concretado talleres de formación y capacitación, ferias de emprendedores y emprendedoras, celebración de fechas relevantes, realización de espectáculos artísticos, inauguración del espacio de Trans Boys Uruguay (TBU) Melo, coordinación de marchas, organización de la premiación Amanda Rorra, coordinación de reuniones y entrevistas para dar a conocer la labor y datos sobre la temática, así como la difusión de los llamados.

► Manual de campo que explica cómo consultar la ascendencia étnico-racial - DINDAT, MIDES 19

La división tiene un Manual de Campo que hace referencia a procedimientos básicos a tener en cuenta durante el trabajo de campo que, en este caso, se materializa en la realización de visitas domiciliarias.

Dentro de la sección "encuesta persona" del manual se explica la pertenencia étnico-racial como aquella definida *"tanto por los rasgos físicos y/o lazos de familiaridad y/o experiencias de discriminación y/o sentido de pertenencia a una comunidad y sus aspectos históricos, culturales y sociales"*. Explica que el criterio utilizado ha sido avalado por el Grupo de Trabajo Interinstitucional para la inclusión de la variable étnico-racial en los registros del Estado y que incluye también a otras instituciones centrales a nivel nacional, a saber, Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR), ANEP, INE, entre otras. Otro aspecto que se reafirma es que en todos los casos deben leerse todas las opciones, registrando aquello que responda la persona entrevistada (respetando el criterio de "autoidentificación") y no lo que piense la persona que entrevista.

Este manual es aplicado por todas las personas que trabajan en la dirección realizando trabajo de campo. Y podría ser replicado en otras áreas o programas. Cabe resaltar que, de acuerdo a la entrevista, las instancias de sensibilización fueron fundamentales para la inclusión del tema en el formulario y en el manual.

18 El presente ítem fue desarrollado con base en la Entrevista #2, a insumos surgidos de la actividad Primer Encuentro Nacional "Afrodescendencia, institucionalidad y políticas públicas" desarrollado el 11 de noviembre de 2022 y el documento UNFPA (2022) Inclusión de la perspectiva étnico-racial en los gobiernos subnacionales. Los casos de Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Salto. Informe realizado por Aloisio y Rivero. Resumen ejecutivo.

19 El presente ítem fue desarrollado con base en la Entrevista #8 y el documento realizado por la Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos (DINDAT) (2022) Manual de Campo. Procedimientos básicos de campo para la realización de visitas domiciliarias con el cuestionario AFAM-PE, División Estudios Sociales y Trabajo de Campo, MIDES.

► Guías de recursos - Ministerio de Interior, ANEP, Intendencia de Rivera²⁰

Otra constante que ha surgido a lo largo de las entrevistas y la revisión de los materiales es la tendencia a la realización de guías internas de procedimiento. Cabe señalar que esta acción es altamente recomendable, es un excelente inicio que cada dependencia realice el ejercicio de adaptar la legislación y las recomendaciones generales a su ámbito de actuación, a los contenidos que elabora así como a los desafíos que ha priorizado.

En este sentido se encontraron varias guías de distintos tipos y todos referidos al trabajo hacia la equidad racial, como ser la guía de denuncias del Ministerio del Interior, la guía con contenidos pedagógicos en materia de afrodescendencia de la ANEP, la guía para la aplicación de la ley 19.122 de la Intendencia de Rivera.

Sería recomendable que todas estas guías estén accesibles de primera mano en la web y específicamente en las páginas de cada organismo.

Todas estas acciones pueden contribuir como buenos ejemplos para ser replicados por otras instituciones si bien en algunos casos los objetivos no están del todo explicitados, o no lo fueron en el origen de la acción y se consolidaron más tarde. Lo que es reconocible es la intención de realizar acciones propias, originales y autónomas en pos de la mejora de las condiciones de vida de las personas afrodescendientes.

Las políticas de acción afirmativa como todas las políticas sociales deben ser monitoreadas durante su instrumentación a efectos de disminuir lo más posible los riesgos de estigmatización (o reestigmatización) de la población objetivo. En este sentido la iniciativa de INEFOP es excelente y podría ser la piedra fundacional de una estrategia de seguimiento. Sería deseable entonces, que todas las instituciones que generan acciones afirmativas tengan una estrategia de seguimiento de las personas contratadas, esto es indispensable para la mejor aplicación de la política.

En esta misma línea, también debe evitarse que los beneficios ofrecidos lleguen exclusivamente a la élite del grupo vulnerado y para ellos es indispensable la difusión masiva de las acciones, algo que realizan con énfasis las intendencias de Cerro Largo y Rivera.

En la mayoría de las iniciativas tenemos algunos aspectos sobre los que deberíamos reflexionar a futuro sobre todo en el entendido de realizar cada día acciones más adecuadas y sobre todo sugeridas, necesarias y bienvenidas por la propia población involucrada. En ese sentido, si bien las iniciativas de apoyar a los distintos colectivos sociales tanto económicamente como con formación es evaluado como algo deseable y destacado, cabe atender que esto contribuya al trabajo que los colectivos ya realizan o proyectan realizar para que las iniciativas o los procesos de formación paralelos no se convierta en un fin en sí mismo que ocupa gran parte de su tiempo, recursos y accionar.

El nivel de complejidad y exigencia de algunas instancias que se proponen pueden ser difícil de sostener para determinados colectivos. Es necesario estimular la participación de personas y colectivos afrodescendientes así como flexibilizar y hacer más sencillas las modalidades de participación para generar reales oportunidades de acceso.

La experiencia uruguaya tiene algunas similitudes con experiencia brasileña, *“no sólo por la centralidad de la narrativa de la equidad racial como eje central de la definición de la política, sino también por la transversalidad de la perspectiva étnico-racial”* (SEGIB, 2020:90) estaba afirmación efectivamente refleja la génesis de los intercambios para la construcción de estas políticas en el Estado uruguayo. En este sentido, afirma el documento citado que *“gran parte del éxito de la implementación de la Ley, así como de las políticas desarrolladas [...] estriba en el hecho de haber puesto en marcha acciones para garantizar que cada uno de los organismos del Estado se comprometa, de acuerdo a su competencia, con la implementación de políticas para la población afrodescendiente”*. (SEGIB, 2020:90) Otro factor que influye en el éxito de la política es la vinculación con las organizaciones sociales afro.

20 El presente ítem fue desarrollado con base en las Entrevistas #14, 16 y 17 y los documentos Rivera Sin Fronteras et al. (2018) Rivera pacta por la inclusión afro. Protocolo para la aplicación de la Ley 19.122 en la Intendencia Departamental de Rivera, ANEP et al. (2016) Guía didáctica. Educación y afrodescendencia y Ministerio del Interior (2022) Violencia doméstica y de género. Guía de recursos.

Cuadro 9

Resumen de características de las buenas prácticas surgidas de la presente consultoría

Práctica y organismo	Acción estatal	Año de inicio	Resultados o impactos concretos	Grupos objetivo	Documentación
Fondo Marielle Franco - Intendencia de Montevideo	Sí	2019	Las organizaciones y/o colectivos tienen visión global de gestión de proyectos interseccionales, así como técnicas, herramientas, plantillas, esquemas y software para el diseño, ejecución y evaluación de proyectos sociales	Grupos y colectivos con múltiples identidades: LGBTQ, afrodescendientes, indígenas, migrantes y refugiados	Sí
Seguimiento de personas afrodescendientes - INEFOP	Sí	2021	Escalar intervenciones de este tipo, e incluso utilizarlas con otras poblaciones, puede ser una opción eficiente para la institución con un costo económico muy bajo.	Personas afrodescendientes que hayan pasado por sus cursos	Sí
Campaña de difusión "La convivencia al centro" - ANEP	Sí	2021	La campaña tuvo muy buena recepción por lo que se inició la segunda etapa que tiene el foco en la capacitación de docentes que involucran veinte centros educativos en seis departamentos del país.	Docentes y estudiantes de los centros educativos del país	Sí
Programa de capacitaciones a responsables de políticas públicas - DPPPA, MIDES	Sí	2021	Los encuentros han tenido muy buena recepción al punto tal que existe un nuevo convenio que amplía las horas de dedicación. El equipo contempla la posibilidad de dirigir las capacitaciones de este nuevo convenio hacia los centros educativos para abocarse a la formación interna del Mides.	Funcionarias, funcionarios y jefes de Mides y otras dependencias del Estado	Sí
Espacio de articulación institucional - Intendencia de CL	Sí	2021	Ha logrado la coordinación específica de acciones a nivel laboral y especialmente educativa.	Personas y organizaciones de la comunidad dispuestas a coordinar acciones	No
Manual de campo - DINDAT, MIDES	Sí	2022	Este manual es aplicado por todas las personas que trabajan en la dirección realizando trabajo de campo mejorando la comprensión sobre la aplicación de la VERA.	Funcionarias y funcionarios que realizan trabajo de campo	Sí
Guías de recursos - MI, ANEP, Intendencia de Rivera	Sí	2016 2018 2022	Existen varias guías de distintos organismos referidas al trabajo hacia la equidad racial en un intento de bajar los lineamientos generales al trabajo cotidiano.	Funcionarias y funcionarios del Estado en distintas dependencias	Sí

Este parece ser el camino acertado en la implementación de la Ley 19.122 que viene realizando la DPPP y que se concreta en las buenas prácticas que acabamos de describir que contienen todas estas variables. Para consolidar este camino es necesario la coordinación de acciones, su sistematización y divulgación. Cabe señalar que el intercambio sobre el accionar de cada organismo no solamente enriquece y genera nuevas ideas, sino que nos lleva a una instancia de reflexión que mejora nuestras propias prácticas; un escalón aún más importante es cuando logramos la sistematización de nuestras prácticas para que sean replicadas por otros organismos.

► **Momento 2**

Atendiendo a la definición utilizada para el desarrollo de esta dimensión no fue posible identificar prácticas destacadas. Si bien algunos actores mencionan actividades que realizan y que dan cuenta del trabajo y el desarrollo de algunas líneas temáticas, no llegan a constituirse como buenas prácticas por lo que no serán analizadas.

► **Consideraciones finales**

En relación al relevamiento de la variable étnico-racial aún existen rezagos por lo que es imperioso continuar profundizando en la materia para alcanzar que el mismo sea óptimo. Esto implica una cuestión de forma de relevar el dato, que debe seguir el criterio de autopercepción; y otra cuestión de contenido, que implica realizar las preguntas sugeridas por el órgano competente, en este caso el INE.

Es necesario avanzar en el intercambio y la sensibilización del funcionariado público en todos los niveles de manera de equiparlos de argumentos teórico- operativo que sustente la práctica de relevamiento y uso de la variable étnico racial. Ello requiere de un lineamiento institucional claro y la notificación concisa en relación a la necesidad del relevamiento óptimo de la VER y la potencialidad de su uso en el análisis de las políticas públicas.

En lo que refiere a los MER han tenido una capacidad de sobrevivencia y desarrollos muy distintos. Sus capacidades institucionales en lo que refiere a personal adjudicado, presupuesto y recursos materiales son mínimas. Si bien no en todos los casos están claras las características y las funciones de los MER, brindar información en este sentido podría consolidar el accionar de los mismos, para ello se hace necesario identificar, visibilizar y fortalecer a las personas de referencia en la medida de lo posible. Sistematizar los procesos de avances de aquellos que han permanecido sería una buena herramienta para el fortalecimiento de los otros.

La Ley 19.122 en 2022 cumple nueve años desde su aprobación con resultados que todavía distan del 8% establecido en los ingresos laborales anuales. En el 2021 los ingresos en el Poder Ejecutivo alcanzaron el 1,88% y el 0,33% en los Gobiernos Departamentales. Es imperioso, por tanto, revertir las debilidades manifiestas reforzando el conocimiento de la Ley a través de campañas y comunicados a los actores del Estado en todos los niveles.

Es necesario a su vez profundizar en los mecanismos de planificación para que esta tarea también se encuentre transversalizada por la perspectiva étnico-racial y consciente del racismo estructural e institucional existente.

Las prácticas destacadas cumplen una función de avance indispensable en el hacer de las políticas públicas y particularmente de las políticas dirigidas a las personas afrodescendientes. En este caso las acciones realizadas deberían ser fortalecidas y ser divulgadas entre otros actores para generar intercambio y réplicas.

El 85% del total de actores que formaron parte del presente trabajo declaran conocer a la DPPP dato no menor ya que da cuenta de que en su tiempo de actuación ha generado acciones o bien de contacto o bien de difusión que han llegado a los distintos organismos. Es necesario que ese conocimiento alcance el 100% y que pueda fidelizarse como la división rectora de la política y la fuente de formación, información, apoyo y acompañamiento en lo que tiene que ver con las políticas públicas para la población afrodescendiente.

Recomendaciones

Las recomendaciones se agrupan en cinco grandes temas si bien sus contenidos están estrechamente relacionados. Estos temas son: relevamiento de la VERA, Mecanismos de Equidad Racial, sobre la implementación de la Ley, sobre las buenas prácticas y mejoras constantes y por último aquellas sugerencias que podrían contribuir hacia la consolidación del diseño del Observatorio de seguimiento de la implementación de la Ley 19.122.

► Relevamiento de la VERA

- Es necesario continuar avanzando en la concreción del relevamiento efectivo de la Variable étnico-racial (VER) así como generar diagnósticos que realicen un uso eficiente del dato relevado.
- En el marco del enriquecimiento de variable étnico-racial afrodescendiente (VERA) es oportuno incorporar una línea de intercambio entre el Estado, la sociedad civil y la academia que contemple la complejidad y diversidad de las nuevas afrodescendencias que llegan con la población inmigrante.
- A lo largo de la consultoría con los diversos entrevistados se vio una muy buena disponibilidad para incorporar la VERA o ajustar la forma de indagarla. Es recomendable que a partir de este interés se generen nuevos espacios de comunicación donde se comparta la forma operativa para su correcta instrumentación.
- Es de gran importancia contar con la justificación argumentativa que sustente la práctica para los actores, saber por qué es importante visibilizar estadísticamente la VERA, porqué es óptimo que su relevamiento se realice de igual manera en todos los organismos del Estado y cuál es el sustento operativo de la autopercepción lo que permitirá sustentar su importancia frente a posibles resistencias tanto de la población en general como del funcionariado de organismos estatales.

► Mecanismos de Equidad Racial

- A partir del análisis de los MER y sus características es recomendable generar guías o asesoramientos sobre las áreas técnicas e institucionales a fortalecer en cada uno. Asimismo, sería importante reflexionar desde una perspectiva de género sobre la función y jerarquía de estos mecanismos.
- Es altamente conveniente identificar y reconocer el rol de los actores del Estado referentes en la temática a lo largo del país. Estos actores privilegiados cuentan con conocimientos, recorridos y experiencias en la temática que son enriquecedores para la tarea. Estos referentes deben ser visibilizados y formalizarlos en la medida de lo posible.
- Sería altamente relevante publicar los planes operativos o estratégicos por parte de cada una de las áreas que trabajan el tema en los distintos organismos e intendencias. Esto contribuiría a coordinar el trabajo y darle visibilidad a la temática.
- Parecería existir una nueva estrategia de instrumentación de las cuestiones étnico-raciales que van dirigidas a ser una línea más de trabajo en las unidades de género o generaciones. Esto no necesariamente es una debilidad si se le da seguimiento a estas áreas y se contribuye con la capacitación necesaria.

► Implementación de la Ley

- Para alcanzar la efectiva instrumentación de la Ley es necesario fortalecer los vínculos interinstitucionales a partir de la conformación de puntos focales en los distintos organismos; así como generar espacios de participación (de consulta y diálogo) con las organizaciones sociales desde cada organismo del Estado.
- Sería conveniente para la difusión de la Ley y otras actividades y políticas referidas a la temática que las páginas web de los distintos organismos tuvieran un banner diferenciado que llevara a la información sobre afrodescendencia. Sería óptimo que dicho banner o señalización fuera el mismo para todo el Estado.
- Las instancias de sensibilización e intercambio en relación a la Ley 19.122 y la temática afrodescendiente tienen efectos positivos y son requeridos por los actores de las organizaciones, por lo que sería adecuado continuar profundizando en las temáticas en un marco de constancia y presencialidad que aparece como insustituible.
- Es necesario profundizar en el desarrollo de nuevos documentos conceptuales y operativos que contribuyan a la mayor comprensión del problema. En este sentido, sería conveniente dar ejemplos que atiendan expresamente la desarticulación de algunos mitos que son repetidos por varias personas, por ejemplo:
 - *“los cargos adjudicados a personas afrodescendientes son ocupados por personas no afro”* (No es así, pero ciertamente en algunos casos se ha dado la situación de personas que no respeten la normativa como en otros tantos temas);
 - *“las personas afro que ingresan por cuota no cumplen con los requisitos preestablecidos”* (No es así, las personas afrodescendientes cumplen con todos los requisitos solicitados para poder acceder al puesto);
 - *“es imposible aplicar la cuota afro cuando hay pocos llamados”*, (No es así, primero, se puede escoger una persona afro aunque sea un único llamado; segundo, si se planifican los llamados anualmente es más fácil evitar ese problema);
 - *“construir unidades específicas de trabajo con afrodescendientes es discriminar”* (No es así, es buscar con acciones dirigidas y específicas restituir la justicia social perdida por tantos años (siglos) de discriminación sistemática);
 - *“las buenas personas no somos racistas”* (No es así, todas las personas somos racistas en la medida que fuimos socializados en una sociedad racista, la diferencia la construiremos en tanto reconozcamos este problema social y cambiemos las condiciones y consecuencias).
- Es conveniente explicitar formas modélicas de planificación de los puestos de trabajo a ser cubiertos con cuotas ejemplificando cómo actuar cuando se trata de un llamado con pocos puestos (o un único puesto) y otro con mayor cantidad. En estas estrategias es importante retomar la necesidad de la planificación por sector.
- Sería recomendable realizar una campaña pública sobre la ley, su alcance, su jerarquía jurídica, así como su justificación histórica.
- Es conveniente comenzar los diálogos necesarios para el desarrollo de acciones afirmativas en el sector privado. Para que esto se dé con mayor facilidad sería prudente contar con una amplia campaña de difusión del tema, así como con la elaboración de materiales específicos dirigidos al sector privado. Un ejemplo en este sentido, podría ser instrumentar en las empresas privadas un sello de cumplimiento de la ley como distintivo, siguiendo la línea del Modelo de Gestión de Calidad con Equidad de Género.

- En el marco de la aplicación de la Ley es necesario que la DPPPA se constituya como una referencia de apoyo ineludible, visible y constante para todos los organismos que requieran algún tipo de colaboración. Para ello, se torna necesaria una amplia difusión sobre la existencia de la División, sus líneas de trabajo, objetivos y acciones concretas con relación a la Ley 19.122
- Sería deseable afianzar los vínculos y la participación de las organizaciones sociales, contemplando sus intereses, saberes y modalidades de trabajo que permitan una mayor difusión y conocimiento de Ley.
- Fortalecer el trabajo de la Comisión de Implementación de la Ley y su Consejo Consultivo.
- Se propone analizar el alcance y la eficiencia de la aplicación de sanciones frente al incumplimiento de la ley, así como la aplicación de incentivos a su cumplimiento. Sería recomendable el estudio de otros ejemplos a nivel internacional y la realización de algunas pruebas pilotos durante el 2023 para reflexionar sobre su aplicación (o no) a nivel nacional.

► **Buenas prácticas y mejoras constantes**

- Aparece como altamente conveniente que la ONSC y la DPPPA realicen las formaciones sobre acciones afirmativas, su justificación y sobre la aplicación de la Ley 19.122 de forma conjunta.
- Es óptima la realización de encuentros que recojan los saberes y avances de los distintos organismos. En este sentido, también sería enriquecedor generar otros canales de sistematización y socialización en formato boletín digital u otro formato de difusión donde invite a los actores pertinentes a participar a la vez que se reconozcan los aportes e innovaciones de las distintas áreas.
- Sería óptimo que la revisión del Plan Nacional de Afrodescendencia incluyera una mirada territorial que definiera compromisos concretos a nivel departamental y regional.
- Recomendamos a la DPPPA la realización de una campaña para darse a conocer como rectora de las políticas en afrodescendencia. Esta campaña podría dividirse en tres fases: una primera instancia interna de intercambio con todos los ámbitos del Ministerio; una segunda fase dándose a conocer con el resto del Estado; y una tercera dirigida al público en general.
- Es deseable que cada organismo genere estrategias de seguimiento de las personas contratadas que hayan ingresado por las cuotas establecidas por la Ley 19.122.

► **Consolidación del diseño del Observatorio de seguimiento de la implementación de la Ley 19.122.**

- Es recomendable centralizar toda la información realizada en materia de afrodescendencia y políticas públicas por distintos actores en la última década para facilitar el acceso a las distintas instituciones y personas que así lo requieran.
- Se sugiere concebir un sistema de información que sistematice los datos provenientes de cada organismo del Estado en lo que respecta a la implementación de la Ley 19.122 y de otras acciones afirmativas concretas que permita sacar informes más robustos, y con información cualitativa, cada año.
- Es deseable contar con un espacio digital de fácil acceso donde las actividades, tanto de los organismos del Poder Ejecutivo como de las Intendencias Departamentales, puedan tener un espacio de exposición para ser conocidas (y eventualmente replicadas) por otros actores.
- Es de relevancia que el observatorio pueda nuclear y facilitar un cuerpo teórico y conceptual que sustente las prácticas de los actores gubernamentales, así como para educar a la población en general.

Bibliografía

Todos los links fueron revisados al 22 de noviembre de 2022.

ANEP et al. (2016) Guía didáctica. Educación y afrodescendencia, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones-direcciones/DDHH/educacion-afrodescendencia/GuiaDidacticaEducacionyAfrodescendencia.pdf>

Bossuyt, Marc (2011). *Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la relevantes en los ámbitos internacional y nacional para la erradicación de la discriminación y el racismo*. División de Perspectivas Transversales, DNPS, MIDES. Montevideo, Uruguay. Disponible en: https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2011/noticias/NO_B478/Discriminacion.pdf

CEPAL, UNFPA (2020) "Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión", Documentos de Proyectos (LC/PUB.2020/14), Capítulo 4.

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

CEPAL (2018b). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018. Capítulo III*, Santiago de Chile, Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43540/1/S1800087_es.pdf

CEPAL (2017) Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos, Santiago de Chile, Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42654/1/S1701063_es.pdf

CEPAL (2017a) *La agenda 2030 y la Agenda Regional de Género. Sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe*. Serie Asuntos de Género, informe de Nicole Bidegain Ponte, Santiago de Chile, Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41016-la-agenda-2030-la-agenda-regional-genero-sinergias-la-igualdad-america-latina>

CEPAL (2017b) *Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos*, Santiago de Chile, Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42654/1/S1701063_es.pdf

CEPAL, UNFPA, UNICEF (2011) ¿Quiénes son los pueblos indígenas y afrodescendientes?: El difícil arte de contar. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1446/3/S2011512_es.pdf

CEPAL (2001) La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis. Unidad mujer y desarrollo, elaborado por Virginia Guzmán. Santiago de Chile, Chile. Disponible en: http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/18653/1/17la_institucionalidad_de_genero_1_ob.pdf

CHRXD (2020) Informe anual.

Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos (DINDAT) (2022) Manual de Campo. Procedimientos básicos de campo para la realización de visitas domiciliarias con el cuestionario AFAM-PE, División Estudios Sociales y Trabajo de Campo, MIDES, Montevideo, Uruguay.

- Esquivel, Alicia (2011) ¿Por qué las acciones de acción afirmativa?, Inmujeres, Montevideo, Uruguay. Disponible en: https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2011/noticias/NO_B478/Racismo.pdf
- Fredrickson, George (2002) *Racism: A Short History*. Princeton University Press.
- Gainza, Patricia (Coor.), Farías, Carolina, Gambetta, Victoria y Recagno, Virginia (2020) Diagnóstico de Género de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Informe Final, ANEP, Banco Mundial, (Inédito), Montevideo, Uruguay.
- Girard, Victoire (2018) Don't Touch My Road. Evidence from India on Affirmative Action And Everyday Discrimination. *World Development* 103, 1–13, Université Orléans, CNRS, LEO, France.
- Gortázar, Alejandro (2016) Ponencia: "Racismo institucional en la literatura uruguaya", en: Horizontes críticos sobre afrodescendencia en el Uruguay contemporáneo, Primera jornada académica sobre afrodescendencia, Mides, Udelar, pp.171-178, 13 de julio, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/horizontes-criticos-sobre-afrodescendencia-en-el-uruguay-contemporaneo>
- Guigou, Nicolás (Coord.) (2017) Impacto de la discriminación racial hacia la comunidad afrouruguaya. Informe final. Versión definitiva del Convenio OPP-FHCE 2016-2017, Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.fhuce.edu.uy/images/comunicacion/Noticias/2018/mayo/Informe_version_final_Convenio_OPP_FHCE_10-1.pdf
- INE (2014) Infografía Población Afrouruguaya 2. Disponible en: https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=a41da5a8-fd83-4730-ab1f-4e3c0a25035d&groupId=10181
- INEFOP (2021) Evaluación de la intervención para aumentar la inscripción de afrodescendientes a cursos de capacitación para el empleo del INEFOP en Uruguay. Informe elaborado por Nicolás Aizenman y Mauricio Coitiño, Montevideo, Uruguay.
- INDDHH (2021) Informe de seguimiento de la Ley 19.122. Personas Afrodescendientes. Normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral.
- Intendencia de Montevideo (IM) (2020) Estrategia de territorialización 2020-2025. Afrodescendencia residente. Por una mejor calidad de vida. Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/estrategiaafrodescendenciasiliente2025.pdf>
- IM y BID (2018) Plan de Acción Interseccional 2018-2020. Equidad étnico-racial, movilidad humana, diversidad sexual y de género en políticas públicas de la ciudad de Montevideo. Disponible en: <https://coalicionlac.org/sites/coalicionlac.org/files/documentos/Plan%20de%20acci%C3%B3n%20Montevideo.pdf>
- Iturriaga, Eugenia (2016) *Las élites de la ciudad blanca. Discursos racistas sobre la otredad*. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México.
- Maya Restrepo, A. (2009) "Racismo institucional, violencia y políticas coloniales y políticas de la diferencia en Colombia", *Historia Crítica*, noviembre, pp.218- 245, Universidad de los Andes, Bogotá.
- MIDES (s/d) Programa de Capacitación. Inclusión de la dimensión étnico-racial afrodescendiente en las políticas públicas, DPPP.A.
- MIDES (2019) Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia 2019-2022. Disponible en: [file:///Users/patriciagainza/Downloads/Plan%20Nacional%20de%20Equidad%20Racial%20y%20Afrodescendencia_2%20\(1\).pdf](file:///Users/patriciagainza/Downloads/Plan%20Nacional%20de%20Equidad%20Racial%20y%20Afrodescendencia_2%20(1).pdf)
- MIDES (2019) Evaluación de la Ley 19.122. Afrodescendientes, normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral.
- MIDES (2019) "Quilombo 2019: A 5 años del Decenio Internacional", julio, Montevideo, Uruguay.
- MIDES (2019) Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-equidad-racial-afrodescendencia>

- MIDES (2017) Horizontes críticos sobre afrodescendencia en el Uruguay contemporáneo, Primera jornada académica sobre afrodescendencia, Mides, Udelar, 13 de julio, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/horizontes-criticos-sobre-afrodescendencia-en-el-uruguay-contemporaneo>
- MIDES (2017) Perspectiva étnico-racial y políticas públicas. Lineamientos generales: incorporación en la formulación e implementación de proyectos, planes y programas a nivel nacional y territorial. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/perspectiva-etnico-racial-y-politicas-publicas-vf.pdf>
- MIDES (2017) Censo Nacional de Personas Trans. Sistematización del proceso del Censo de Personas Trans en Uruguay, Fascículo 1, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1776>
- MIDES (2017) "Quilombo 2017: Afrodescendencia, territorio y frontera", 21 de julio, Montevideo, Uruguay.
- MIDES (2016) Dimensión étnico-racial y acciones afirmativas hacia afrodescendientes. Material de Apoyo. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/materialapoyo_decenio_agosto2016.pdf
- MIDES (2016) "Quilombo 2016: Racismo institucional", 7 de julio, Montevideo, Uruguay.
- MIDES (2016) *Quilombo 2016: Racismo institucional*. División de Derechos Humanos, DNPSC, Mides, Montevideo, Uruguay.
- MIDES (2015) Guía de Implementación. Acciones Afirmativas para la población afrodescendiente. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/guia-implementacion-acciones-afirmativas-para-poblacion-afrodescendiente>
- MIDES (2015) Decenio internacional de las personas afrodescendientes. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/decenio-internacional-de-las-personas-afrodescendientes.pdf>
- MIDES (2015) Ley de acciones afirmativas para afrodescendientes. Ley 19.122. Decreto Reglamentario 144/014. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/ley-de-acciones-afirmativas-para-afrodescendientes.pdf>
- MIDES (2015) "Quilombo 2015: Afrodescendientes y derecho a la salud", 21 de agosto, Montevideo, Uruguay.
- MIDES (2014) Sistematización de la II Asamblea de la Red de Mujeres afrolatinas, afrocaribeñas y de la diáspora. Informe final. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/sistematizacion-ii-asamblea-red-mujeres-afrolatinas-afrocaribenas>
- MIDES (2014) "Quilombo 2014: Afrodescendencia y Educación: Brechas en las aulas", Documento Base, 7 de agosto, Montevideo, Uruguay.
- MIDES (2013) Quilombo 2013: Trabajo, empleo y población afrodescendiente en Uruguay", Documento Base, 29 de octubre, Montevideo, Uruguay.
- MIDES (2013) DESC y políticas públicas, Librillo 28, Serie Hablando de derechos, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1813/DESC%2BA%20-%2028%20-%20DESC%20y%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- MIDES (2013) Análisis del proyecto de acciones afirmativas para población afrodescendiente, presentado ante la Comisión de Población de la Cámara de Senadores (Mayo).
- MIDES (2012) "Ciudadanía afrodescendiente" en: Hablando de Derechos | DESC+A N. 9, Pensando en Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/desca-9-ciudadania-afrodescendiente>

- Ministerio del Interior (2022) Violencia doméstica y de género. Guía de recursos, Montevideo, Uruguay.
- MTSS (2018) Ascendencia étnico-racial y mercado de trabajo. Informe 2006-2016 y actualización 2017, 2018.
- ONU (2017). *Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de discriminación racial (CERD)*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>
- ONU (2014) Proclamación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/453/70/PDF/N1345370.pdf?OpenElement>
- ONU (2001) Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia y Plan de Acción de Durban, Durban, Sudáfrica. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/DurbanDecProgAction_sp.pdf
- ONSC Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública. Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado. Ley 19.122. Informes 2016, 2018, 2020, 2021 y 2022, Montevideo, Uruguay. Último informe disponible en: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/informe-cumplimiento-cuota-afrodescendiente-llamados-gestionados>
- ONSC (2019) Guía para la transversalización de la temática afrodescendiente y la implementación de la cuota laboral en el Estado. Ley 19.122. Artículo 4, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1384>
- OPP, UDELAR, BID (2018) Estrategia Nacional de Políticas Públicas para Afrodescendientes. Uruguay 2030
- OPP, BID, FCS-Udelar (2018). Estrategia Nacional de Políticas Públicas para la Población Afrouruguayay Afrodescendiente 2018-2030. Disponible en: https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-05/Hacia_una_Estrategia_Nacional_de_Desarrollo_Uruguay_2050-Publicacion.pdf
- OPP (2019) Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID). Una herramienta para la mejora continua de los servicios públicos. Educación / Trabajo y Empleo 2018. Acciones afirmativas para personas afrodescendientes en el marco de la Ley 19.122.
- PNUD y Embajada Suiza en Uruguay (2014). Sistematización de mecanismos que promueven la incorporación de la dimensión étnico-racial en las políticas públicas en Uruguay (2004 – 2014).
- PNUD (2008) Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay, Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay (PNUD), Lucía Scuro Coord., Montevideo, Uruguay. Disponible en: https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=aa43a188-093f-47ed-b6d7-2f139caed7a8&groupId=10181
- Restrepo, Eduardo y Rojas, Axel (2010) *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Colección Políticas de la alteridad, Instituto de Estudios Sociales y culturales Pensar, Universidad Javeriana, Editorial Universidad del Cauca, Popayán, Colombia.
- Rivera Sin Fronteras et al. (2018) Rivera pacta por la inclusión afro. Protocolo para la aplicación de la Ley 19.122 en la Intendencia Departamental de Rivera.
- Segato, Rita (2010) *Las estructuras elementales de la violencia: ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Editorial Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina.
- Segato, Rita (2007) *La nación y sus otros: raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad*. Editorial Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina.
- SEGIB (2020) Informe. Buenas prácticas en políticas públicas afrodescendientes (2004-2019). Disponible en: <https://www.segib.org/?document=buenas-practicas-en-politicas-publicas-afrodescendientes>

- UNFPA (s/d) Consultoría para la realización de una formación en proyectos sociales desde una perspectiva étnico-racial, género, diversidad e interseccional, en el marco del Llamado Marielle Franco, organizado por la Secretaría de equidad étnico racial y poblaciones migrantes de la Intendencia de Montevideo. Informe realizado por Tania Ramírez, Montevideo, Uruguay.
- UNFPA (2022) Inclusión de la perspectiva étnico-racial en los gobiernos subnacionales. Los casos de Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Salto. Informe realizado por Aloisio y Rivero. Resumen ejecutivo.
- UNFPA (2021) Informe. No Dejar a Nadie Atrás: Programa por el avance de los derechos de las personas afrodescendientes en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://lac.unfpa.org/es/publications/informe-no-dejar-nadie-atr%C3%A1s-programa-por-el-avance-de-los-derechos-de-las-personas>
- UNFPA (2020) Consultoría para la realización de una formación en proyectos sociales desde una perspectiva étnico-racial, género, diversidad e interseccionalidad en el llamado Marielle Franco.
- UNFPA (2019) "Línea de tiempo: Movilización social, reformas legislativas, institucionalidad y políticas públicas de Equidad Racial y Afrodescendencia 1987-2019", Montevideo, Uruguay. Disponible en: https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Linea%20de%20tiempo_Afrodescendientes_2019_Offset_FINAL.pdf
- UNFPA, PNUD, INE (s/d) Informe temático. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial. Disponible en: https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=0d5d2e5d-898c-49f6-8465-c3a5b606a284&groupId=10181
- UNFPA (2013) Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 2. La población afrouguaya en el Censo 2011. Disponible en: https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=1726c03f-aecd-4c78-b9be-f2c27dafba1d&groupId=10181
- UNFPA (2011) Población Afro en Uruguay: ahora visibles pero aún sin políticas, 01 Población y Políticas Públicas. Apuntes para el debate. Disponible en: <https://uruguay.unfpa.org/es/Poblacion-Afro-en-Uruguay-Ahora-visibles-pero-aun-sin-politicas>
- Uruguay, Poder Legislativo (2022) Ley 20.075, Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2021, Parlamento uruguayo, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu9556894105170.htm>
- Uruguay, Poder Legislativo (2020) Ley 19.924 Presupuesto Nacional de sueldos gastos e inversiones, Parlamento uruguayo, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19924-2020>
- Uruguay, Poder Legislativo (2008) Ley 18.406 Creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18406-2008>

Anexos

Anexo I. Ficha de Relevamiento

Anexo II. Pauta de Entrevista

Anexo III. Ficha de Relevamiento II

Anexo IV. Esquema final de entrevistas realizadas

Anexo VI Tabla resumen de normativa vigente en afrodescendencia

Anexo VI. Esquema de respuestas al segundo formulario

Anexo I. Ficha de Relevamiento

1. Nombre de quien responde
2. Correo electrónico de contacto
3. ¿En cuál de los siguientes organismos desempeña sus funciones? (Se indican organismo Momento 1)
- 3.a Indique División/Departamento/Oficina
4. Su organismo ¿releva información sobre la ascendencia étnico-racial de las personas?
5. Si su respuesta fue No en la pregunta anterior
 - El organismo no releva la variable étnico-racial por qué;
 - No sabe cómo consultarlo
 - Nunca lo consulto
 - No es relevante consultarlo
 - Otra
6. El relevamiento de la ascendencia étnico-racial puede realizarse de distintas formas. Los organismos gubernamentales del Uruguay, desde el Censo de 2011, utilizan la forma vigente instrumentada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). ¿hace estas preguntas?: (Transcripción de las preguntas referidas a autopercepción étnico-racial presente en los formularios utilizados por el INE).
7. ¿Existe en la actualidad algún MER en su organismo?»
8. Si existe un MER en su organismo, ¿Cuál es su nombre?
9. Si existe un MER en su organismo, ¿Cuál es su año de creación?
10. Indique la o las personas referentes del MER.
11. ¿Su organismo realiza acciones que contribuyan al conocimiento de la Ley o algún tipo de acciones afirmativas para las personas afrodescendientes?
12. En caso de haber respondido Sí en la pregunta anterior, ¿Qué acciones realiza? (Selecciones todas las respuestas correctas)
 - Seminario/Taller de más de una jornada funcionarios del organismo
 - Seminario/Taller de más de una jornada a funcionarios de otras dependencias
 - Seminario/Taller de más de una jornada a la población en general
 - Jornada de sensibilización/charla dirigidas al propio funcionariado
 - Jornada de sensibilización/charla dirigidas a funcionarios de otras dependencias
 - Jornada de sensibilización/charla dirigidas a la población en general
 - Visibilización del tema afrodescendientes en la web institucional
 - Visibilización del tema afrodescendientes en las redes sociales del organismo
 - Acciones para inclusión laboral
 - Acciones /Actividades de otro tipo

13. Si respondió «acciones afirmativas de otro tipo», especifique cuáles.
14. En el primer semestre de 2022, ¿su organismo realizó alguna actividad o acción dirigida a la población afrodescendiente o sobre la Ley 19.122?
15. En caso de haber respondido Sí, ¿Qué acciones realizó?
16. ¿Su organismo tiene planeada la realización de alguna actividad o acción dirigida a la población afrodescendiente o sobre la Ley 19.122 para el 2022?
17. ¿Considera que en su organismo hay alguna buena práctica que podría ser compartida con otras instituciones? El concepto de buenas prácticas se utiliza para referirse a aquellas acciones coherentes, que siguen determinados principios, objetivos y procedimientos preestablecidos y que en un contexto específico han obtenido buenos resultados ya que han favorecido en el acceso a oportunidades en condiciones de igualdad y equidad y todo indica que se podrían replicar en otros organismos.
18. En caso de haber respondido Sí, ¿Cuál es esa buena práctica?
19. Antes de recibir esta comunicación ¿Conocía la División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)?
20. Si existe algo extra sobre la implementación de la Ley 19.122 que no hayamos preguntado y quiera transmitirnos, hágalo aquí.

Anexo II. Pauta de entrevista a informantes calificados

► DIMENSIÓN 1 Relevamiento de variable étnico-racial

1. Relevan la variable étnico-racial

1. Sí
2. No

SÍ - ¿Han encontrado algún problema en la realización de esta pregunta? ¿Existe alguna resistencia a hacer la pregunta o a responderla?

¿Cómo utilizan estos datos?

¿Cuál es el grado de avance que tienen este registro?

NO - ¿Por qué no utiliza esta pregunta? ¿Sabe que está sugerida su realización?

¿Cómo resuelven la situación cuando necesitan conocer la ascendencia étnico-racial de las personas?

► DIMENSIÓN 2 Descripción y actualización de los MER

2. ¿Cuentan con Mecanismos de Equidad Racial?

1. Sí
2. No

3. Datos a relevar sobre el MER:

Confirmar año de creación:

Dependencia institucional:

Persona a cargo:

Contacto institucional:

Número de personas que lo integran:

Carga horaria de las personas que lo integran:

Nivel de autonomía en la toma de decisiones:

Acciones realizadas desde el 2020:

Cuentan con documentos o comunicaciones realizadas desde el 2020

Cuentan con un plan operativo:

► DIMENSIÓN 3 Aplicación de la Ley 19.122

4. ¿Aplican la Ley 19.122 para el ingreso de personal a su organismo? Por ejemplo, ¿se aplica para el ingreso a todos los escalafones por igual o a determinados escalafones y no para otros?

1. Sí
2. No

5. En el marco de la Ley 19.122, ¿se realizan otro tipo de acciones que busquen la sensibilización o la formación del funcionariado en la temática?

6. ¿Tienen algún ejemplo de alguna actividad realizada desde el año 2020? ¿Tiene algún documento de presentación, sistematización o evaluación de la misma?
7. ¿Tiene pensado realizar alguna acción a futuro?
8. ¿Tienen alguna modalidad de comunicación directamente dirigida a las personas afrodescendientes?
 1. Sí ¿Cuál?
 2. No
9. ¿Cuál es su percepción de la aplicación de la Ley en su organismo?
10. ¿Cuáles cree son los principales obstáculos para la implementación de la Ley 19.122?
11. ¿Qué tipo de apoyo necesitaría para el desarrollo íntegro de la Ley 19.122?
12. ¿Sabe cómo es el proceso de planificación de las contrataciones y los cupos por cuotas en su organismo?
13. La Ley 19.122 está en vigencia desde el 2014, ¿visualiza algún cambio en su aplicación en estos ocho años?
14. Si respondió que sí (Pregunta 14 de la Ficha), ¿puede ampliar la información sobre las actividades realizadas en el marco de la Ley 19.122?

► **DIMENSIÓN 4** **Buenas prácticas**

15. Si respondió que efectivamente tienen alguna buena práctica, ¿Nos podría contar más sobre la misma?
16. ¿Tienen algún documento que la sistematice?

Anexo III. Ficha de Relevamiento II

La Ley N.º 19.122 vigente desde 2014 obliga a los organismos públicos a destinar el 8% de los puestos de trabajo a ser completados en el año, destinar un cupo no inferior al 8% en los programas de capacitación y calificación y un 30% de los fondos de las becas C. Quijano, así como cupos en los llamados becas estudiantiles para personas afrodescendientes. (Artículos 4º, 5º y 6º) Esta ley aprobada en el marco del Decenio de las Personas Afrodescendientes de ONU reconoce “que la población afrodescendiente que habita el territorio nacional ha sido históricamente víctima del racismo, de la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista, acciones ... que hoy son señaladas como crímenes contra la humanidad” y a partir de allí se propone la realización de acciones afirmativas que en un plazo de 15 años reviertan estas desigualdades estructurales.

- 1 Nombre de quien responde
- 2 Correo electrónico de contacto
- 3 ¿En cuál de los siguientes organismos desempeña sus funciones? (Se listan organizaciones)
- 4 Indique División/ Departamento/Oficina
- 5 En el relevamiento de la ascendencia étnico-racial puede realizarse de distintas formas. Los organismos gubernamentales del Uruguay, desde el Censo de 2011, utilizan la forma vigente instrumentada por el Instituto Nacional de Estadística (INE)

Hay que tener presente que la respuesta debe ser por autoidentificación. Esto quiere decir, que independientemente de aquello que pueda suponer el personal a cargo del registro, se debe preguntar a la persona sobre su ascendencia étnico-racial y es la persona la que debe definir. El personal del organismo debe recoger esa respuesta.

Cuando su organismo releva esa información ¿Hace esas preguntas? (se muestra las preguntas)

Si/No

- 6 Si su respuesta fue No en la pregunta anterior; El organismo No releva la variable étnico-racial porque:
 - No sabe cómo consultarlo
 - Nunca se consultó
 - No es relevante consultarlo
 - Es relevada de distinta forma
 - Otro
- 7 ¿Ha encontrado/percibido alguna resistencia al realizar la pregunta de ascendencia étnico-racial?
- 8 ¿Cuáles han sido las resistencias que ha percibido al preguntar la ascendencia étnico-racial ¿
- 9 En Uruguay es posible identificar Mecanismos de Equidad Racial (MER) que son aquellos espacios institucionales que tienen la finalidad de atender y proponer acciones para la concreción del goce pleno de los derechos de las personas afrodescendientes. Idealmente esos mecanismos deberían contar con una inserción institucional, tienen funciones y competencias que le son reconocidas por el resto de los actores estatales; cuentan con recursos pre-asignados que permiten la planificación y tienen roles diferenciados a los de los actores de la sociedad civil.

¿Existe en la actualidad algún MER en su organismo?

Si /No

- 10 Si existe un MER en su organismo, ¿Cuál es su nombre y dependencia institucional?
- 11 Si existe un MER en su organismo, ¿Cuál es su año de creación?
- 12 Indique la o las personas referentes del MER (Nombre, apellido y correo electrónico o teléfono)
- 13 La Ley N.º 19.122 obliga a los organismos públicos a destinar el 8% de los puestos de trabajo a ser completados en el año, destinar un cupo no inferior al 8% en los programas de capacitación y calificación y un 30% de los fondos de las becas C. Quijano así como cupos en los llamados becas estudiantiles para personas afrodescendientes (Artículos 4º, 5º y 6º).
- Si/No
- 14 Si su respuesta fue Si, ¿cuáles son según Usted las principales fortalezas en su organismo para alcanzar los mínimos establecidos por la Ley 19.122?
- 15 Si su respuesta fue No, ¿cuáles son según Usted los principales obstáculos en su organismo para alcanzar los mínimos establecidos por la Ley 19.122?
- 16 ¿Sabe cómo es el proceso de planificación de los cupos exigidos por la Ley 19.122 en su organismo?
- 17 A nivel general, ¿cuál cree que es el grado de cumplimiento de la Ley 19.122?
- Alto/Medio/Bajo/Muy bajo
- 18 ¿Cuál cree son las principales razones que llevan al nivel de cumplimiento indicado en la pregunta anterior?
- 19 A nivel de su organismo, ¿cuál cree que es el grado de cumplimiento de la Ley 19.122?
- 20 ¿Su organismo realiza acciones de sensibilización o difusión de la Ley 19.122? Indique todas las respuestas que correspondan;
- Seminario/Taller de más de una jornada a funcionarios del organismo
 - Seminario/Taller de más de una jornada a funcionarios de otras dependencias
 - Seminario/Taller de más de una jornada a población en general
 - Jornada de sensibilización/Charla dirigida al propio funcionariado
 - Jornada de sensibilización/Charla dirigida a funcionarios de otras dependencias
 - Jornada de sensibilización/Charla dirigidas a la población en general
 - Visibilización del tema afrodescendientes en la web institucional
 - Visibilización del tema afrodescendientes en las redes sociales del organismo
 - Acciones para la inclusión laboral
 - Acciones/Actividades de otro tipo
 - No se han realizado actividades de sensibilización/difusión de la ley 19.122
- 21 En el primer semestre de 2022, ¿su organismo realizó alguna actividad o acción dirigida a la población afrodescendiente o sobre la Ley 19.122?
- 22 En caso de haber respondido Sí ¿qué acciones realizó?
- 23 ¿Su organismo tiene planeada la realización de alguna actividad o acción dirigida a la población afrodescendiente o sobre la Ley 19.122 para el 2022?

- 24 ¿Qué tipo de apoyo necesitaría para el desarrollo íntegro de la Ley 19.122?
- 25 Existe un creciente interés institucional por constatar y sistematizar buenas prácticas especialmente referidas a la gestión pública. El concepto de buenas prácticas se utiliza para referirse a aquellas acciones coherentes, que siguen determinados principio, objetivos y procedimientos preestablecidos y que en un contexto específico ha obtenido buenos resultados ya que han favorecido en el acceso a oportunidades en condiciones de igualdad y equidad y todo indica que se podría replicar en otros organismos
- ¿Considera que en su organismo hay alguna buena práctica que podría ser compartida con otras instituciones?
- Si/No
- 26 En caso de haber respondido que Sí, ¿Cuál es esa buena práctica? En caso de querer compartirla, por favor enviar documentación a consultoriamidesunfpa@gmail.com
- 27 Antes de recibir esta comunicación, ¿Conocía la división de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)?
- 28 Si existe algo extra sobre la implementación de la Ley 19.122 que no hayamos preguntado y quiera transmitírnos, hágalo aquí

Anexo IV. Esquema final de entrevistas realizadas

Cuadro 10. Organismos que respondieron a la convocatoria. Momento 1

	Organismo público	Cargo
1	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Técnica de la Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos (DINTAD)
	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Técnicas de la División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes
2	Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)	Coordinadora del Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública
3	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	Director Nacional de empleo (DINAE)
4	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	Técnica de la Dirección de Educación / Técnica Área de Gestión Humana
5	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)	Técnica de Formación Profesional y referente de temas sobre afrodescendencia
6	Ministerio de Salud Pública (MSP)	Coordinadora del Programa de Género y VBGG
7	Ministerio del Interior (MI)	Técnico de la Dirección de Políticas de Género
8	Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay (MRREE)	Director de la Unidad de Equidad Etnico-racial
9	Ministerio de Defensa Nacional (MDN)	Técnica del Departamento de Servicios Sociales Externos
10	Intendencia de Rivera	Coordinadora y equipo Oficina Inclusión Social
11	Intendencia de Cerro Largo	Técnica de la Secretaría de Género
12	Intendencia de Tacuarembó	Encargado de la Oficina de Género, Equidad y Diversidad
13	Intendencia de Salto	Coordinadora de Unidad de Género y Generaciones
14	Intendencia de Montevideo	Directora de la Secretaría de Equidad Étnico Racial y Poblaciones Migrantes
15	Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda forma de discriminación	Secretaria técnica de la Comisión
16	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	Directora de Derechos Humanos / Técnica de la Dirección de Derechos Humanos

Anexo V.

Normativa vigente en materia de afrodescendencia

Instrumentos internacionales

- 1958 Convenio 111 de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación)
- 1960 Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza
- 1965 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)
- 1966 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)
- 1966 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y OG
- 1973 Convención Internacional sobre la represión y el castigo del crimen de Apartheid
- 1977 Convención internacional contra el Apartheid en los deportes
- 2001 Declaración y Plan de Acción de la III Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y toda forma conexas de intolerancia de Durban
- 2014 Declaración del Decenio Internacional de los Afrodescendientes y su Plan de Acción (Decreto 39.934/2016)

Instrumentos regionales

- 1969 Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)
- 2013 Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia

Instrumentos nacionales

- 1989 Ley 17.677 sobre incitación al odio, desprecio o violencia o comisión de estos actos contra determinadas personas
- 2003 Modificación de la Ley 17.677
- 2004 Ley 17.817 sobre lucha contra el racismo, la xenofobia, la discriminación y toda forma conexas de intolerancia
- 2006 Ley 18.059 del Día Nacional del Candombe, la cultura afrouuguayaya y la equidad racial
- 2013 Ley 19.122 Afrodescendientes. Normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral
- 2013 Ley 19.133 sobre Empleo Juvenil
- 2013 Ley 19.149 sobre los cometidos de la ONSC en el control del cumplimiento de la Ley 19.122 (art. 6)
- 2014 Decreto Reglamentario 144/014 de la Ley 19.122
- 2018 Ley 19.670 Rectoría de temas de equidad racial y afrodescendencia en el MIDES (art. 228) y crea el Consejo Nacional de Equidad Racial (art. 229)
- 2020 Ley 19.924 Presupuesto Nacional 2020-2024 crea la División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes (DPPPA)

Anexo VI.

Esquema de organismos que respondieron al segundo formulario

Cuadro 11 Organismos que respondieron a la convocatoria. Momento 2	
Organismo	División/Departamento /Oficina
Ministerio de Industria y energía (MIEM)	Unidad Especializada en Género
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)	Dirección General de Desarrollo Rural
Intendencia de Florida	Área de Diversidad, Dirección General de Desarrollo Social
Intendencia de Rocha	Oficina de Equidad
Intendencia de Treinta y Tres	Dirección General de familia, género y discapacidad
Intendencia de Paysandú	Secretaría de Género, Generaciones y Derechos Humanos
Intendencia de Colonia	Dirección de Acción Social y DDHH
Intendencia de Río Negro	Departamento de Políticas Sociales. División Género y Familia
Intendencia de Canelones	Coordinación de Gabinete Social

