

# URUGUAY LEGISLA ACCIONES AFIRMATIVAS PARA AFRODESCENDIENTES\*

## URUGUAY REGULATES AFFIRMATIVE ACTIONS FOR AFRO-DESCENDANTS

Mónica Olaza

### Resumen

Este trabajo se propone presentar uno de los aspectos tratados en nuestra tesis de Doctorado en Sociología, *Balance y perspectivas de la Ley 19.122. Normas para favorecer la participación de afrodescendientes en las áreas educativa y laboral*, que tuvo como principal objetivo estudiar el escenario uruguayo ante la posible aplicación de acciones afirmativas. En este texto presentamos aspectos relacionados con el documento de la ley y su cotejo con legislación en Brasil y Colombia, países de la región que presentan mayores avances en relación con el tópico, especialmente Brasil en su formulación del Estatuto de la Igualdad Racial. La Ley 19.122 se aprobó por el Parlamento Nacional uruguayo y se promulgó por el Poder Ejecutivo en el año 2013.

**Palabras clave:** afrodescendientes / acciones afirmativas / desigualdad.

### Abstract

This paper will introduce one of the aspects addressed by our doctoral thesis in Sociology: Balance and Perspectives of Law No 19122. Regulations to Favour the Participation of Afro-descendants in the Fields of Education and Employment, mainly focused on studying the Uruguayan scenario in view of the possible application of affirmative actions. In this text we introduce aspects related to this law and

---

\* Este artículo es parte de la investigación realizada para la tesis de Doctorado en Sociología *Balance y perspectivas de la Ley 19.122. Normas para favorecer la participación de afrodescendientes en las áreas educativa y laboral*. La misma tuvo por tutor al Dr. Felipe Arocena y obtuvo la beca de apoyo a la realización de estudios de posgrado CSIC-UdelaR (2009-2011) y la beca para finalización de tesis de doctorado del Ministerio de Desarrollo Social y la Facultad de Ciencias Sociales (2014-2015).

its comparison with laws in Brazil and Colombia, countries from this region which are more advanced in this topic, especially Brazil, with the introduction of the Statute of Racial Equality. Law No 19122 was passed by the Uruguayan Parliament and was promulgated by the Executive Branch in 2013. This is the first time the Uruguayan government has legally recognised the harm suffered by the Afro-descendant population as a result of slavery, and has taken steps tending to its compensation.

**Key words:** Afro-descendants / affirmative actions / inequality.

[Recibido: 27/08/2015 - Aceptado: 06/11/2015]

## **Introducción**

Uruguay no es ciego al color de la piel, sí al racismo y sus consecuencias. Esta frase, utilizada por Emerson dos Santos (2003) para describir la situación racial brasileña, aplica muy bien a la realidad uruguaya. Aquí los afrouruguayos enfrentan problemas de reconocimiento, redistribución y representación derivados de su pasada condición de esclavos y de las barreras de ascenso social que los mantienen sobrerrepresentados en trabajos de baja calificación (Bucheli y Porzecanski, 2008), con problemas de rezago escolar (Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013), viviendo en las zonas más pobres y geográficamente más alejadas (Bucheli y Cabella 2006). Esta situación estructural es cotidiana para generaciones de afrodescendientes en Uruguay, según el registro de la variable racial, primero en las encuestas de hogares y luego en el censo, a instancias del movimiento afro organizado. Desde ese momento, aunque la sociedad continuara ciega al racismo y sus consecuencias, a las pruebas siguieron los procesamientos y análisis de microdatos e investigaciones multidisciplinarias en torno al tópico racial afro. De acuerdo al Censo 2011 los afrodescendientes presentan desventajas en casi todos los indicadores en comparación con población no afro (Cabella, Nathan y Tenenbaum, 2013).

Igualmente notoria ha sido la ausencia de reconocimiento (Fraser, 2001) o el reconocimiento negativo (Taylor, 1993) del afrodescendiente, desde la colonia a la actualidad (dos Santos, 2003; Guimarães, 2003; Martins, 2003; Barbosa, 2003; Andrews, 2010; Quijano, 2000; Walsh, 2010; Segato, 2006). El reconocimiento supone valorar positivamente la diversidad cultural, revalorizar identidades no respetadas y puede promover el cambio cultural (Fraser,

2001; Taylor, 2003; Parekh, 2005). En cuanto a la representación, Uruguay (considerado una democracia de carácter poliárquico, con alto grado de representación y debate público, y un sistema político pluripartidista), presenta un fuerte déficit en materia democrática expresado en la ausencia de afrouruguayos en ámbitos de toma de decisiones (Altamiranda, 2004). En muy apretada síntesis este sería el panorama general en que se aprobó la Ley 19.122.

### La Ley 19.122

Esta ley fue el resultado del proyecto presentado en 2011 por el diputado Felipe Carballo de Compromiso Frenteamplista<sup>1</sup>. Consta de doce artículos<sup>2</sup>. Como se menciona en el inciso segundo del artículo primero, el espíritu del legislador buscó favorecer la reparación del daño histórico que el racismo causó y causa en la población afrodescendiente del territorio nacional. El inciso primero del mismo artículo reconoce el padecimiento histórico de esta población a consecuencia del racismo, la discriminación y estigmatización, actualmente condenados por el derecho internacional como crímenes contra la humanidad. Para favorecer la erradicación del racismo y sus consecuencias negativas para dicha población, la ley prevé la elaboración e implementación de acciones afirmativas en el ámbito público y privado, que garanticen el cumplimiento del usufructo de los derechos humanos establecidos en la Constitución de la República. Para cumplir con los cometidos anteriores, el artículo cuarto establece «destinar el 8% de los puestos de trabajo a ser llenados en el año, para ser ocupados por personas afrodescendientes, previo llamado público» por un plazo de quince años. Esta obligación rige para «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 estatales». La Oficina Nacional del Servicio Civil deberá informar anualmente acerca del cumplimiento de esta disposición.

Desde el quinto año de aplicación de la ley comenzará a funcionar la Comisión encargada del seguimiento y evaluación, que «contará con el asesoramiento de un Consejo Consultivo integrado por tres representantes de organizaciones de la sociedad civil, con probada competencia en la temática afrodescendiente» (art. 9°). El mismo cupo deberá ser tenido en cuenta por el

---

<sup>1</sup> Sector del partido Frente Amplio, que gobierna desde 2004 a la actualidad.

<sup>2</sup> Los textos completos de las leyes están disponibles en: <http://www.parlamento.gub.uy>.

Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, y para las becas y apoyos estudiantiles en lo nacional y departamental (arts. 5° y 6°). Se considera de interés la incorporación del legado de la población afrodescendiente en los programas educativos y en la formación profesional, la promoción de la investigación a nivel nacional en torno al tema y una especial atención y tratamiento a su pasado de esclavitud, trata y estigmatización (art. 8°). En el artículo 10, se estipula para todos los organismos públicos la obligatoriedad de informar anualmente a la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación, el cumplimiento de las acciones afirmativas establecidas. La reglamentación de la ley con un plazo de noventa días desde de su promulgación se prevé en su artículo 12.

Un primer punto a destacar es el impulso de legisladores del Frente Amplio a la política de reconocimiento de derechos. Otro punto es la participación de la sociedad civil organizada y de sus representantes en los mecanismos de equidad racial<sup>3</sup>, en las discusiones y el asesoramiento de juristas destacados. Amparada en el derecho internacional, la ley admite las consecuencias actuales del pasado colonial y del tráfico esclavista, hoy considerado como crimen contra la humanidad; esta ley es concebida como parte de la reparación ante esos hechos.

La ley abarca trabajo y educación, campos que, al igual que otros no incluidos, presentan significativas desigualdades para la población afro.

El contenido de esta ley, especialmente en sus primeros cuatro artículos, guarda relación con legislaciones anteriores (leyes 17.817, 18.059, 18.046, 16.906); esto muestra la idea de proceso. Se propone progresar en la prevención y sanción de racismo, discriminación y estigmatización de los afrodescendientes. Simultáneamente, busca la promoción del ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incorporando la perspectiva de género y una especial consideración hacia la tercera edad, niñez y jóvenes. Si bien la ley expresa la responsabilidad del Estado en la aplicación de acciones afirmativas, las prevé para el ámbito público y también para el privado, por lo que probablemente incidan más rápido en buena parte del colectivo afro. La ley no establece un marco para su cumplimiento en lo privado (sí en lo pública). Esto abre la interrogante sobre si el cumplimiento queda librado a la voluntad de los privados o si habrá algún seguimiento. Para los organismos públicos, el artículo 10 establece la obligatoriedad de informar anualmente a la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de

---

<sup>3</sup> Son secretarías, asesorías o unidades creadas por el Estado y destinadas a temas relacionados con la afrodescendencia.

Discriminación. En cuanto al período establecido para que se constituya la comisión, nos preguntamos si no debería constituirse con anterioridad, por ejemplo, para establecer criterios e indicadores. Además nos preguntamos cómo se establece el cumplimiento de la ley en el período previo a esos cinco años, cómo se implementará a nivel estatal, cómo llegará la información a los funcionarios de cada institución<sup>4</sup>. ¿Cada dependencia estatal tiene la información sobre cuántos de sus funcionarios son afrodescendientes? ¿Cuáles serán los dispositivos para cumplir con el informe anual?

Cabe destacar que los llamados se harán en forma pública. Habría que pensar en la difusión en el colectivo afro a nivel nacional, tanto de la ley como de los llamados, para que pueda hacer efectivo el ejercicio de sus derechos. Aunque habrá que estudiarlo, podemos especular que el conocimiento y goce de estos derechos tendrán múltiples efectos positivos para sus beneficiarios (Olaza, 2015).

## Una comparación con Brasil y Colombia

Si bien el centro del trabajo es la situación uruguaya, para entenderla cabalmente hay que tomar en cuenta los cambios en Latinoamérica a partir de los noventa en la dimensión racial, el protagonismo de los movimientos indígenas y afro, los múltiples encuentros internacionales y la demanda de cumplimiento de los compromisos asumidos por varios estados (entre ellos, Uruguay). Colombia y Brasil son los países más aventajados de la región en materia de legislación relativa a afrodescendientes.

## El Estatuto de la Igualdad Racial y otras leyes en Brasil

En 1988 el senador del Partido de los Trabajadores Paulo Paim presentó en el Congreso Nacional el proyecto para la creación del Estatuto de la Igualdad Racial, aprobado por unanimidad en 2005 por la Cámara de Senadores y en 2009, por la Cámara de Diputados, con modificaciones, y transformado en ley en 2010 (Arocena, 2012). En sus «Disposiciones preliminares», el Congreso Nacional declara la intención de combatir las desigualdades racia-

---

<sup>4</sup> La ignorancia, negación o invisibilidad de los mandos medios y funcionarios en general acerca de esta situación fue mencionada por informantes clave entrevistados como uno de los inconvenientes, principalmente en la institucionalidad estatal.

les y la discriminación, y establece como prioridad la participación de los afrobrasileños, con igualdad de oportunidades, en todos los ámbitos de la vida social a partir de la adopción de medidas, programas y políticas de acción afirmativa; valora e impulsa las iniciativas de la sociedad civil. Prevé que los ministros incluyan las políticas públicas y acciones afirmativas al respecto en sus informes de la relatoría anual dispuesta constitucionalmente.

El Estatuto está dividido en diez capítulos. El primero refiere al derecho a la salud y estipula que será garantizado por el Estado para los afrodescendientes; se recabará en forma obligatoria información de raza/color en todos los documentos del Sistema Único de Salud; se investigará sobre enfermedades prevalentes en la población afrobrasileña en programas de posgrados y sus resultados formarán parte de los programas de los cursos en salud. Establece disposiciones hacia el Sistema Único de Salud y hacia los gobiernos estatales para el diagnóstico y acompañamiento de las personas con anemia falciforme; prevé la creación de un Programa de Agentes Comunitarios de Salud para trabajar con todas las comunidades de quilombos, estableciendo plazos de cumplimiento. El capítulo II legisla sobre el derecho a la educación, la cultura, el deporte y el esparcimiento. Se establece que los gobiernos federal, estadual, distrital y municipal deberán promover, obligatoriamente, espacios para afrobrasileños. Los centros de enseñanza deben invitarlos a participar en sus fechas festivas, para realizar intercambios con estudiantes y organizar campañas educativas de solidaridad. El Ministerio de Educación elaborará programas de enseñanza, en las universidades, de Historia General de África y del Negro en Brasil, creándose líneas de investigación y producción de conocimiento sobre la población afrobrasileña; se incentiva el valor de la pluralidad étnica y cultural en la formación de profesores, y en trabajos de extensión universitaria. El capítulo III se dedica a legislar sobre la libertad de conciencia, creencias y el ejercicio de cultos religiosos. En el capítulo IV se crea la Fundación de Promoción de Igualdad Racial, para implementar políticas públicas especialmente en educación y empleo, y posibilitar la investigación. El capítulo V se ocupa de la cuestión de la tierra, vinculada principalmente a territorios donde se asientan quilombos, señalando su importancia histórica; las comunidades deben permanecer asentadas en sus territorios o tener acceso a otros en zonas cercanas. El capítulo VI refiere al mercado de trabajo y establece la responsabilidad de todas las escalas gubernamentales para mejorar la situación de los afrodescendientes. Se ratifican los compromisos asumidos ante la Organización Internacional del Trabajo, la Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Dis-

criminales Conexas. Las medidas afirmativas tienden al desarrollo profesional de los afrodescendientes y el fomento de medianas y pequeñas empresas federales, estatales, distritales y municipales, a nivel público y privado. Establece la autoclasificación obligatoria en todos los servicios administrativos; estipula penas ante situaciones de discriminación en el trabajo; prohíbe que las empresas exijan fotografía a sus posibles contratados. El VII establece un sistema de cuotas, destinando 20% de los puestos de trabajo para población afro en empleos públicos y en los cursos de todas las instituciones de educación superior de Brasil. En contratos del Fondo de Financiamiento de Enseñanza Superior, cada partido debe reservar un mínimo de treinta bancas para afrobrasileños. Las empresas que superen los veinte empleados deben reservar como mínimo 20% para afrobrasileños. El capítulo VIII trata sobre los medios de comunicación, instándolos a la valoración cultural de este sector y estableciendo que debe haber 20% de actores afrobrasileños en el total de actores de los programas de televisión. El no cumplimiento se penará con multa mediante la realización de servicio comunitario. El IX establece auditorías permanentes en los poderes legislativos federal, estadual y municipal, con el fin de recibir denuncias y preservar los mecanismos de igualdad racial. El capítulo X está dedicado al acceso a la justicia. Finalmente, la ley decretada por el Congreso Nacional brasileño y sancionada por Poder Ejecutivo no incluyó la obligatoriedad de las empresas de contratar un 20% de empleados negros ni las cuotas en las universidades (Presidencia de la República Federativa del Brasil, 2010). Esto último fue objeto de otro proyecto específico convertido en ley, que estableció que en las universidades públicas federales la mitad de los lugares deben adjudicarse a estudiantes procedentes de la enseñanza secundaria pública y priorizar la presencia de negros e indígenas (IPS, 2012; Xinhua, 2012). En 2014 el gobierno de Dilma Rousseff promulgó la denominada «Ley de Cuotas», que reserva 20% de las vacantes en los concursos públicos federales a la población negra (MercoPress, 2014).

Después de Nigeria, Brasil es el país con mayor población afrodescendiente en el mundo. Es un país con enormes desigualdades, gran parte de ellas resultado de la herencia de la esclavitud y el colonialismo. Además, es un país con larga trayectoria en implementación de medidas y ejecución de acciones afirmativas (CEPAL, 2009). Colombia es el segundo país de América del Sur con mayor población afrodescendiente, con 4.311.757 personas afro (10,62% de la población, según el Censo 2005)<sup>5</sup>. En Uruguay los afrodescendientes

---

<sup>5</sup> Este censo aclara que el término «afrocolombiano/a» incluye a la población que se reconoció como raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina,

son 8,1% de la población total, constituyendo la minoría mayor (Cabella, Nathan y Tenembaum, 2013).

Un año clave para la «cuestión racial» en Brasil fue 1988, cuando se introdujo una enmienda constitucional que proscribió los actos racistas, se reconoció en la Constitución la diversidad cultural y étnica y el gobierno asumió el deber de proteger las diferentes culturas y su incorporación a la identidad nacional. El racismo fue considerado por primera vez un delito excarcelable y se establecieron políticas de acción afirmativa (Barbosa, 2003). En el Decreto 4.228, de 1992, se instituyó en el ámbito federal el Programa Nacional de Acciones Afirmativas; la Ley 7.668, de 1998, incluye el estudio de la historia y cultura afrobrasileña en el currículum de enseñanza básica. En 2003 se promulgó el Decreto 4.886 para la creación de la Secretaría Especial de Políticas de Igualdad Racial y la Ley 12.288, que reglamentó el procedimiento para identificación, reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de tierras ocupadas por descendientes de comunidades de los quilombos (Fundación Equitas, 2005).

## Colombia

Colombia reconoció la igualdad de resultados en su Constitución de 1991, que prevé acciones afirmativas. La Sentencia C-418/02 reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de todos los grupos étnicos, en especial las comunidades afrocolombianas (Fundación Equitas, 2005). En 1993 la Ley 70 o Ley de Negritudes (Castro, Urrea y Viáfara, 2009; Fundación Equitas, 2005) otorga dos escaños en la Cámara de Representantes a las comunidades negras. En 2001, la Ley 649 establece el respeto a territorios de los grupos étnicos y la integridad cultural, social y económica, y la participación en los procesos de toma de decisiones. Son especialmente protegidos, en primer término, por su raza-etnia negritudes, indígenas, gitanos (Fundación Equitas, 2005). En el aspecto legislativo la medida no académica más común en las universidades privadas es el descuento parcial o total del valor de la matrícula y, en las universidades públicas, el pago de la matrícula mínima (Fundación Equitas, 2005). A continuación, en la comparación de los tres escenarios se amplía la información sobre Colombia.

---

palenquera de San Basilio de Palenque y negra, mulata, afrocolombiana o afrodescendiente (DANE, 2007).

## Los tres escenarios

Comparativamente con Brasil y Colombia, Uruguay también realiza un proceso progresivo en su legislación para ampliar los derechos hasta la aprobación de una ley que instituye acciones afirmativas para afrodescendientes. En las acciones afirmativas de los tres países están presentes el reconocimiento y la redistribución. En cuanto a representación, Uruguay no la prevé, sí Brasil (que establece 30% mínimo de reservas a candidaturas para afrobrasileños en todos los partidos políticos) y Colombia (que reserva dos escaños en la Cámara de Representantes a las comunidades negras). El Estatuto define claramente las desigualdades, mientras que la Ley 19.122 reconoce la situación de discriminación histórica atravesada por los afrodescendientes.

Brasil y Colombia reconocen la multiculturalidad de origen étnico-racial en sus constituciones en 1988 y 1991, respectivamente. Uruguay no lo ha hecho por vía constitucional pero sí en la Ley 19.122 (análogamente al Estatuto brasileño; ambos exhortan a investigar las temáticas afrodescendientes y formular nuevos currículos educativos en los diferentes niveles de enseñanza). El Estatuto establece reglas concisas, campos y plazos en los ámbitos públicos federal, estadual y municipal. Además de valorar los aportes de los afrobrasileños a la cultura nacional, hace énfasis en la libertad de conciencia, creencias y ejercicio de cultos religiosos, y reconoce los períodos de ocultamiento padecidos por los practicantes de religiones afrobrasileñas. También reconoce las diferentes dolencias que afectan a los afrodescendientes e incentiva a investigarlas a través de cátedras en salud en la educación pública. Sobre este punto, en Colombia igualmente se favorece el desarrollo de la etnoeducación (CEPAL, 2009).

La redistribución se consigna en Colombia y Brasil en cuanto a la propiedad de los territorios ocupados por comunidades afrodescendientes de larga data; en el caso de Brasil y Uruguay, se estipulan cuotas para el ingreso en el mercado de trabajo público y privado.

Brasil regula la presencia de afrodescendientes en los medios de comunicación, establece un fondo de promoción para la igualdad racial y normas para el acceso a la justicia. Se puede apreciar que en cotejo con el Estatuto de la Igualdad Racial, la Ley 19.122 es más limitada, pero no por esto menos importante, si se toma en cuenta la diferencia de volumen de las poblaciones afrobrasileña y afrouruguaya. En Brasil, al igual que las cuotas, el Estatuto levantó polémica, incluso entre los propios integrantes del movimiento negro, argumentando que en el acuerdo fueron modificados varios artículos importantes. Brasil es el país que considera más aspectos en su legislación: territoria-

lidad (al igual que Colombia), educación y trabajo (considerado en los tres países), acceso a la justicia, salud y medios de comunicación, investigación de denuncias por racismo, libertad de creencias y cultos.

Estos marcos legislativos contribuyeron a avanzar en los beneficios para afrodescendientes en los tres países. En Colombia, las políticas afirmativas se dirigieron a tres áreas: educación, cultura (con la creación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos) y territorio. Su implementación comenzó en el año 2000 (Ley 70, de 1993). El Programa de Créditos Educativos para Comunidades Afrocolombianas estipula créditos reembolsables por prestación de servicios mediante trabajo comunitario, social o académico. La Alcaldía de Bogotá (Decreto 151, 2008) adopta los Lineamientos de Política Pública Distrital y el Plan Integral de Acciones Afirmativas, para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural y la Garantía de los Derechos de los Afrodescendientes residentes en Bogotá, para 2008-2016. El Programa de Titulación de Tierras reconoce a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva. El proceso de titulación de tierras colectivas comenzó en 1995 con el Decreto 1.745. Durante los ocho primeros años de vigencia de la norma se adjudicaron aproximadamente 4.555.384 hectáreas. A pesar de constituir indicadores de progreso para la situación de los afrocolombianos, Castro, Urrea y Viáfra (2009) señalan que las medidas redistributivas son insuficientes. Para estos investigadores, la problemática afrodescendiente está siendo resuelta como para las comunidades indígenas o para los mestizos, y son necesarias medidas que contemplen conjuntamente las relaciones raciales. Entre otros problemas (Fundación Equitas, 2005), algo común a todas las universidades que implementan acciones afirmativas para afrocolombianos es el pedido, para efectivizarlas, de un certificado que acredite la pertenencia a determinada comunidad y una certificación de la Dirección de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior que acredite su existencia y registro legal. Este es autorizado por los municipios y es frecuente la presencia de intermediarios que generan favores políticos, creando una forma de amiguismo o clientelismo y certificando a personas que no pertenecen a dichas comunidades (Fundación Equitas, 2005).

En Brasil el PNUD (s/f) registra políticas de acción afirmativa en salud, educación, trabajo y cultura. En salud se indica Afroatitute, proyecto que asocia el Programa nacional DST e AIDS del Ministerio de Salud y las universidades con cuotas de acceso. Hasta la fecha del registro, 21 universidades públicas preveían reserva de plazas para afrodescendientes proporcional a la población, concesión de becas totales y parciales en cursos de graduación en instituciones privadas de educación superior; con reserva de plazas proporcionales a la población de cada estado según el Censo del Instituto Brasileño de

Geografía y Estadística (Ley 11.096, de 2005). En 2012 la presidenta Dilma Rousseff sancionó una ley de cuotas sociales y raciales que reserva la mitad de los lugares en las 59 universidades federales a estudiantes procedentes de la escuela pública atendiendo, además, a criterios de renta y raza. Para esto último las universidades deben considerar la proporción de ciudadanos negros, mulatos e indígenas contemplados en el censo de cada estado.

En Uruguay las medidas legislativas y la inclusión de afrodescendientes en las políticas públicas son más recientes. En la década de los noventa comenzaron a implementarse cambios constitucionales en Brasil y Colombia, mientras que en Uruguay el movimiento negro se reorganizaba como movimiento defensivo-ofensivo (Touraine, 1997) y emprendía sus primeras acciones hacia la visibilidad (Ferreira, 2003). Los afrouruguayos capitalizaron acciones de sus antecesores (Olaza, 2015).

## Conclusiones

Si bien se advierte la necesidad de intensificar las políticas públicas (los datos del Censo 2011 indican que la población afrouruguaya prácticamente no ha modificado su situación de desventaja aun con políticas sociales para los sectores pobres y excluidos), se visualiza una progresiva inclusión del enfoque étnico-racial con especificidad afro. Algunas de ellas: incorporación de preguntas sobre ascendencia étnico-racial (1996 en la Encuesta Nacional de Hogares, en 2006 en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, en 2011 en el Censo), la Ley 17.817, «Lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación», de 2004. En 2006 se creó la Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda otra Forma de Discriminación; en ese año se aprobó la Ley 18.059 que declara el 3 de diciembre como «Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial»; se estableció la capacitación en la dimensión étnico-racial dirigida a docentes, estudiantes, futuros diplomáticos y cuerpo policial en acuerdo con los Ministerios de Interior, Relaciones Exteriores, y Educación y Cultura; el Plan Quinquenal de Vivienda (2005-2009) del Ministerio de Vivienda; la resolución entre ese ministerio, la Intendencia de Montevideo y las Cooperativas de Mujeres Afrouruguayas de construir viviendas y centros culturales para el retorno de personas expulsadas por la dictadura militar de barrios tradicionales; la Resolución Ministerial 1686/2009 que aplica un enfoque étnico-racial en todas las direcciones, planes y programas del Ministerio de Desarrollo Social. En 2005 se crearon los «mecanismos de equidad racial», uno de ellos en (2009) en la Intendencia Municipal de

Rivera, segundo departamento con más población que autoidentifica su ascendencia principal como afro o negra. En 2013 se aprobó la Ley 19.122 y se creó el Diploma en Afrodescendencia y Políticas Públicas, del Departamento de Mujeres Afrodescendientes del Ministerio de Desarrollo Social y la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR). En suma, habiendo comenzado posteriormente a Brasil y Colombia, entre 2003 y 2013 Uruguay atravesó un período de formulación de políticas relativas a la cuestión afro; entre ellas, la Ley N° 19.122 es la más importante porque establece acciones afirmativas para mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos y procurará compensarlos por los prejuicios y discriminaciones del pasado (dos Santos, 2003; Guimarães, 2003; Martins, 2003; Barbosa, 2003). En adelante urge indagar su implementación, porque los resultados del primer informe de la Oficina de Servicio Civil (2014) señalan el alto grado de cumplimiento de entrega del informe estipulado pero un alto grado de incumplimiento del ingreso del 8% de afrodescendientes a la actividad pública a nivel nacional (el porcentaje llegó apenas al 1%) y quedan pendientes algunas preguntas: ¿las cuotas permitirán efectivamente la apertura de nuevos espacios para la población afro uruguaya?; ¿será suficiente la cuotificación o serán necesarias políticas integrales para asegurar una auténtica inclusión de los afrodescendientes en todo el territorio nacional? La experiencia de las universidades colombianas y brasileñas indica que las desigualdades aparecen en los trayectos tanto de estudiantes como de docentes (Figueiredo y Grosfoguel 2007). De lo que no hay dudas es de que todas las medidas antes mencionadas provocaron efectos positivos en cuanto a la visibilidad de la afrodescendencia en la sociedad uruguaya, con la aparición del tema en los medios de comunicación, a partir de denuncias de hechos de discriminación, con campañas de sensibilización como *Borremos el racismo del lenguaje* o *¿Qué parte no entendés?*; en debates a través de las redes sociales, en reuniones, cursos y distintos ámbitos de la vida cotidiana; la representación de afrodescendientes en el ámbito estatal; y en la generación de voluntad política para la aprobación de la Ley 19.122, que contó con el voto unánime del Parlamento Nacional.

## Referencias

- Altamiranda, J. (2004). Afrodescendientes y Política en Uruguay. Monografía de Grado, Licenciatura en Ciencia Política, Montevideo: FCS-UdelaR.
- Andrews, G. (2010). *Negros en la nación blanca: historia de los afro-uruguayos*

1830-2010. Montevideo: Linardi y Risso.

- Antón, J., Bello, Á., del Popolo, F., Paixão, M. & Rangel, M. (2009). *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*. Serie Población y desarrollo 87. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arocena, F. (2012). *La mayoría de las personas son otras personas. Un ensayo de multiculturalismo en occidente*. Montevideo: Estuario.
- Barbosa, J. (2003). O debate constitucional sobre as ações afirmativas. En dos Santos, R. & Lobato, F. (orgs.), *Ações Afirmativas. Políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Bucheli, M. & Porzecanski, R. (2008). Desigualdad salarial y discriminación por raza en el mercado de trabajo uruguayo. En Scuoro, L. (coord.), *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*. Montevideo: Mastergraf.
- Bucheli, M. & Cabella, W. (2008). *Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial*. Montevideo: UNFPA-UNDP-INE.
- Cabella, W., Nathan, M. & Tenenbaum, M. (2013). La población afrouruguaya en el Censo 2011. En *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay 2*. Montevideo: Trilce.
- Cachón, L. (2009). En la «España inmigrante»: entre la fragilidad de los inmigrantes y las políticas de integración. *Papeles del CEIC*, 1(45).
- Castro, J., Urrea, F. & Viáfara, C. (2009). Un breve acercamiento a las políticas de acción afirmativa: orígenes, aplicación y experiencia para grupos étnico-raciales en Colombia y Cali. *Revista Sociedad y Economía*, 16, 159-170.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Dirección de Censos y Demografía (2007). *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Bogotá: DANE.
- dos Santos, R. E. (2003). Racialidade e novas formas de ação social: o pré-vestibular para negros e carentes. En dos Santos, R. & Lobato, F. (orgs.), *Ações Afirmativas. Políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A.
- dos Santos, R. & Lobato, F. (orgs.) (2003). *Ações Afirmativas. Políticas públicas contra as desigualdades raciais*, Rio de Janeiro: DP&A Editora Ltda.
- Ferreira, L. (2003). *El Movimiento Negro en Uruguay (1988-1998). Una ver-*

*sión posible. Avances en Uruguay post-Durban*. Montevideo: Ediciones étnicas-Mundo Afro.

- Figueiredo, Â. & Grosfoguel, R. (2007). Por que não Guerreiro Ramos: Novos desafios a serem enfrentados pelas Universidades Públicas Brasileiras. *Ciência e Cultura*, SBPC-Unicamp, 59, 36-41.
- Fraser, N. (2001). Redistribución, reconocimiento y participación: hacia un concepto integrado de justicia. En *Informe Mundial sobre la Cultura. Diversidad cultural, conflicto y pluralismo*. Madrid: Unesco.
- Guimarães, A. (2003). Ações afirmativas para a população negra nas universidades brasileiras. En dos Santos, R. & Lobato, F. (orgs.), *Ações Afirmativas. Políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A.
- IPS (2012). Brasil: Cuotas en universidades públicas democratizan educación. Recuperado de <http://www.ipsnoticias.net/2012/08/brasil-cuotas-en-universidades-publicas-democratizan-educacion/>.
- León, M., Holguin, J. & Díaz-Romero, P. (2005). *Acción afirmativa. Hacia democracias inclusivas: Colombia*. Santiago de Chile: Fundación Equitas.
- Martins da Silva, L. (2003). Ação afirmativa e cotas para afro-descendentes: algumas considerações sociojurídicas. En dos Santos, R. & Lobato, F. (orgs.), *Ações Afirmativas. Políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A.
- MercoPress (2014). Brasil promulga «ley de cuotas» que reserva 20% de vacantes federales a los negros. Recuperado de: <http://es.mercopress.com/2014/06/10/brasil-promulga-ley-de-cuotas-que-reserva-20-de-vacantes-federales-a-los-negros>.
- Mignolo, W. (2007). *La idea de América Latina la herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona: Gedisa.
- Oficina Nacional de Servicio Civil. (2015). Informe sobre el ingreso de personas afrodescendientes en el Estado. Recuperado a partir de [http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/documentos/INFORME\\_COMPLETO\\_AFRO\\_2014.pdf](http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/documentos/INFORME_COMPLETO_AFRO_2014.pdf).
- Olaza, M. (2015). *Balance y perspectivas de la Ley N° 19.122. Normas para favorecer a la población afrodescendiente en las áreas educativa y laboral*. Tesis de Doctorado en Sociología inédita. FCS-UdelaR.
- Parekh, B. (2005). *Repensando el multiculturalismo*. Madrid: Ediciones Istmo.

- Presidencia de la República Federativa del Brasil (2003). Estatuto da igualdade racial. En dos Santos, R. & Lobato, F. (orgs.), *Ações Afirmativas. Políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Presidencia de la República Federativa del Brasil (2010). Lei 12.288, 20/07/2010. Recuperado a partir de: <http://www.seppir.gov.br/arquivos/Estatuto%20em%20espanhol.pdf>.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En Lander, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Segato, R. L. (2010). Los cauces profundos de la raza latinoamericana: una relectura del mestizaje. *Crítica y Emancipación. Revista de Ciencias Sociales* Año II (3), 11-44.
- Taylor, Ch. (1993). *El multiculturalismo y la «política del reconocimiento»*. México: FCE.
- Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos?* Buenos Aires: FCE.
- Walsh, C. (2010). «Raza», mestizaje y poder: horizontes coloniales pasados y presentes. *Crítica y Emancipación. Revista de Ciencias Sociales*, Año II (3), 95-124.
- Xinhua (2012, agosto 29). Presidenta de Brasil promulga Ley de Cuotas Sociales en universidades. *People daily* en español. Recuperado a partir de <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/7930239.html>.