

Informe de seguimiento de la Ley 19.122. Personas
Afrodescendientes. Normas para favorecer su participación en las
áreas educativa y laboral.

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del
Pueblo

17 de julio de 2019

Contenido

1. Introducción. Competencia de la INDDHH para pronunciarse sobre el tema.	2
2. Antecedentes. Situación de la población afrodescendiente en la región.	4
3. La población afrouruguaya	5
4. La ley 19.122: Normas para favorecer la participación en las áreas educativa y laboral de la población afrodescendiente.	9
5. Conclusiones y recomendaciones de la INDDHH	21
Bibliografía.....	24

1. Introducción. Competencia de la INDDHH para pronunciarse sobre el tema.

Este informe tiene como objetivo revisar la implementación de la Ley 19.122, cuyo objetivo es dictar normas para favorecer la participación de personas afrodescendientes en las áreas educativa y laboral¹.

En esta oportunidad, la INDDHH analizará específicamente el tema de la inserción laboral de las personas amparadas por la norma mencionada.

La ley 19.122 representa un avance muy importante en términos de construcción de equidad racial en Uruguay. Esta normativa reconoce la trata y el tráfico esclavista como crímenes contra la humanidad, y a la población afrodescendiente como históricamente víctima de la discriminación racial. Es una medida sin precedentes en el país que declara de interés general el diseño, la promoción y la implementación de medidas afirmativas dirigidas específicamente a los afrodescendientes en los ámbitos públicos y privados. Esta ley dispone el 8% de las vacantes laborales del Estado (Administración Central; Entes Autónomos; Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales) para personas afrodescendientes por un plazo de quince años a partir de su promulgación, y

¹ La Ley 19.122 se aprobó el 21 de agosto de 2013 y se reglamentó en el plazo estipulado por el Decreto 144/014 de 22 de mayo de 2014.

ordena el establecimiento para este colectivo de cupos en la formación profesional y en el sistema de becas y apoyos estudiantiles a nivel nacional y departamental.

La INDDHH ha evaluado positivamente el proceso iniciado por el Estado uruguayo con la aprobación de esta ley y acompañó la discusión sobre su implementación, a la vez que dio cumplimiento estricto a la nueva normativa en sucesivos llamados a concurso para ingreso de sus funcionarios/as.

La INDDHH es un órgano estatal autónomo². El legislador le asignó por cometido la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el Derecho Internacional. Como toda institución de su naturaleza en el derecho comparado, es un mecanismo de control de la actuación del Estado, complementario de otros que tradicionalmente ya existían. En esta dirección, el Estado uruguayo, al sancionar la ley No. 18.446, busca otorgar mayores garantías a las personas en el goce efectivo de sus derechos, y contar con una institución que tiene por mandato contribuir a que las normas jurídicas de diferente jerarquía, las prácticas administrativas y las políticas públicas se ajusten al marco jurídico internacional protector de los derechos humanos.

Es en ese marco, y como parte de sus competencias específicas³, que la INDDHH realiza este informe de seguimiento de la implementación de la Ley 19.122, en el entendido de que las llamadas acciones afirmativas son una herramienta fundamental, de carácter temporal, para generar mayores oportunidades y equidad para sectores que históricamente han estado en situación de desventajas sociales, económicas y culturales. Estas políticas temporales dirigidas a grupos específicos, parten de la

² La INDDHH fue creada por la Ley 18.446 de 24 de diciembre de 2008 (modificada posteriormente por la Ley 18.806) en cumplimiento de los Principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por Resolución 48/134 de 1993, así como de los compromisos asumidos en la Declaración y Programa de Acción de Viena, emanados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del año 1993.

³ Competencia específicamente consagrada en el artículo 4 literal F) Realizar, con el alcance y extensión que considere pertinente, estudios e informes sobre la situación nacional, departamental o zonal, relacionados con los derechos humanos, sobre derechos humanos especialmente considerados y sobre cuestiones específicas relacionadas con los derechos humanos.

constatación de que el Estado debe otorgar un tratamiento desigual a estos sectores para lograr, precisamente, la igualdad efectiva, y no solo formal, que permita cumplir con las obligaciones que le impone la normativa nacional e internacional. Las acciones afirmativas son mecanismos que garantizan la redistribución del poder económico, social y cultural y su implementación efectiva es central para construir la igualdad material e impulsar el derecho a la no discriminación.

2. Antecedentes. Situación de la población afrodescendiente en la región.

La población afrodescendiente de América Latina y el Caribe está compuesta principalmente por los descendientes de las personas africanas esclavizadas por los sistemas organizados de trata que se implementaron en la región durante casi 400 años. El proceso esclavista y de reproducción de las desigualdades se consolidó de forma heterogénea a partir de la creación de los Estado nación, arrojando como resultado común el sometimiento de las poblaciones afrodescendientes latinoamericanas al racismo y la discriminación estructural. Pese al contexto adverso, las personas afrodescendientes han resistido y luchado permanentemente, logrando posicionar sus demandas históricas en las agendas internacionales, regionales y nacionales. Este proceso se inició décadas atrás, y se fortaleció en lo que va del presente siglo.

Uno de los corolarios de este proceso es el Decenio Internacional para los Afrodescendientes, establecido por las Naciones Unidas para el período 2015-2024, sustentado en tres pilares: reconocimiento, justicia y desarrollo.

Los objetivos de este Decenio Internacional son:

- Promover el respeto, la protección y la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de los afrodescendientes, como se reconoce en la Declaración Universal de Derechos Humanos Universal;
- Promover un mayor conocimiento y respeto de la diversidad de la herencia y la cultura de los afrodescendientes y de su contribución al desarrollo de las sociedades;

- Aprobar y fortalecer marcos jurídicos nacionales, regionales e internacionales de conformidad con la Declaración y el Programa de Acción de Durban y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y asegurar su aplicación plena y efectiva.

3. La población afrouruguaya

No existe claridad ni exactitud para indicar la fecha en que llegaron los primeros esclavos africanos al Uruguay. Según algunas aproximaciones, al parecer lo habrían hecho integrando la expedición de Hernandarias en 1608. Ya es casi indudable que varios años antes de que se asentaran las primeras poblaciones españolas, había ingresado población africana a estas tierras. Así sucedió en la ciudad de Colonia de Sacramento, cuando era territorio portugués, en forma de contrabando. Posteriormente, es reconocido el ingreso de personas esclavas procedentes de África a la actual zona de Capurro, al fundarse Montevideo, a partir de la regulación dictada por la Corona Española, que otorgó a esta ciudad la calidad de puerto esclavista, para el ingreso y distribución de esta población para toda la región.

El espectro de los lugares de origen de las personas africanas traídas por la fuerza a Uruguay y a la región es muy amplio. Proviene de pueblos o naciones muy dispares en sus costumbres, idiomas y cosmovisiones. Las personas africanas que más se trasladaron involuntariamente a esta región fueron de origen bantú y sudanés. Entre las culturas guineo-sudanesas-islamizadas estaban los mandingas, que fueron traídos vía Bahía de Todos los Santos (hoy territorio de Brasil). De las culturas bantúes se han podido identificar en el actual Uruguay los congos; angolese; mozambique; benguelas y luandas. Las personas africanas fueron traídas para las explotaciones madres del litoral y de otras regiones del país, como la ganadería y la agricultura, con una marcada presencia en Montevideo en los saladeros. Como es sabido, la carne salada constituía el producto de mayor exportación de nuestro país en la época colonial. Tanto la población esclava como el peonaje rural, fueron el sostén de la economía de la Banda Oriental.

Posteriormente, las áreas de trabajo se diversificaron hacia todos los ámbitos de la economía nacional, como la fabricación de vestimentas; ponchos; zapatos; sombreros;

objetos de madera, y vasijas de barro. Las mujeres esclavas eran las encargadas de las tareas domésticas, como las artes culinarias; el lavado de ropas; y el cuidado de los hijos del amo. A diferencia de otros países de la región, siempre hubo una alta concentración de personas esclavas en la ciudad de Montevideo, con una fuerte participación en las tareas domésticas y una relación muy estrecha con la vida familiar de los amos.

La abolición de la esclavitud en Uruguay, al igual que en toda América Latina y el Caribe, fue un proceso lento y conflictivo. Sin embargo, luego de finalizado ese proceso abolicionista, la comunidad africana y afrouruguaya siguió ocupando los sectores sociales más bajos, siendo sus funciones más frecuentes las de servicio militar de línea (sobre todo fuera de Montevideo) y las tareas de servidumbre doméstica (especialmente para las mujeres).

“Durante la coyuntura generada a partir de la superposición de autoridades (españolas, porteñas, orientales y portuguesas), surgieron disposiciones graduales, como las disposiciones sobre “libertad de vientres” (1813, 1825, 1830) y de prohibición del tráfico de esclavos (1825, 1830, 1837), que tuvieron una efectividad relativa. La prohibición de la trata de esclavos dispuesta por la Constitución no se hizo efectiva durante la década de 1830.” (Fraga, Chagas, Montaña, Stalla, 2009: 20)

Durante los primeros años de abolición de la recién creada República, comenzó una continua contraposición entre la población criolla “blanca” de origen europeo y los nuevos ciudadanos de “color” que comenzaban a transformar la realidad social. Los conflictos raciales entre la ideología racial y la ideología libertaria, caracterizaron las relaciones entre los africanos, afrouruguayos y las elites criollas, marcando los cimientos de lo que sucede actualmente en la sociedad uruguaya. Hay dos elementos que se repitieron, transformaron y continúan presentes hasta el día de hoy: naturalización e invisibilidad.

Actualmente en el Uruguay, cuando se habla de identidad del afrodescendiente, o, para usar las expresiones más comunes entre los propios integrantes de los grupos, “el ser negro”, supone una construcción subjetiva y a la vez relacional: no se “es” negro desde siempre: se “aprende” a ser negro. Y este aprendizaje se produce fundamentalmente desde dos vertientes: la identificación con los valores y prácticas del colectivo (que se

transmiten fundamentalmente a través de la familia) y las experiencias de discriminación. En otras palabras: la identidad se asienta tanto en lo común (lo que une al colectivo) como en lo diferente (lo que lo distingue de otros). A su vez, estas características pueden ser incorporadas junto con vivencias que las transformen en gratificantes o negativas, según su connotación. Nos referiremos fundamentalmente a las experiencias negativas, a las que englobamos bajo el título “*discriminación*” (Rudolf 2003, Olaza 2007).

Según Luis Ferreira (2003), cuando se dice que en el Uruguay no hay discriminación étnica o racial, o no hay racismo, se alude a que no son frecuentes las manifestaciones de violencia física, a través de actitudes agresivas que se dan *cara a cara*. Es verdad que este tipo de fenómenos no son habituales, pero sí podemos encontrar formas de “*racismo sutil*”.

Las personas afrodescendientes no “son” negras. No lo son porque esta denominación corresponde a una forma de clasificación de los seres humanos (en razas) basada en conceptos que actualmente han perdido su vigencia científica. Pero, además, porque es una denominación que surge de la cultura hegemónica (autodenominada “blanca”), que la utilizó con una alta carga de connotación valorativa, en general negativa: lo negro es lo malo, lo peligroso, lo sucio. De todos modos, estas atribuciones corresponden también a prácticas sociales, y se transmiten más allá de lo conceptual o lo discursivo. Es de esta manera, a través de las experiencias, las vivencias, las prácticas sociales, que se va incorporando el estereotipo que la cultura dominante tiene del ser “negro”.

Como se adelantó, este estereotipo en Uruguay está asociado con la historia de los afrodescendientes y, fundamentalmente, con la experiencia de la esclavitud. La persona esclava era un ser carente de derechos cuya cultura (o mejor dicho culturas, ya que los dominadores también impusieron una homogeneidad que no era preexistente) había sido destruida, y cuyas únicas habilidades reconocidas se referían a la fuerza y el trabajo físico. Una vez que la esclavitud es abolida, cambia el estatuto legal pero la situación social, económica, educativa y laboral de los ex esclavos, no tiene se mantiene en lo sustancial, ya que la sociedad no instrumenta mecanismos que permitan procesar esta transición. Las ocupaciones siguieron siendo por muchos años las ya señaladas: el ejército; los oficios manuales; las tareas domésticas; a lo que se agrega la prostitución.

Esto no quiere decir otra cosa que las personas afrodescendientes o descendientes de personas esclavas siguen siendo pobres. Por lo tanto, tienen menores oportunidades educativas, y, menos oportunidades de mejorar sus ocupaciones en las generaciones siguientes.

Con el paso de los años, se fueron adoptando términos o conceptos que pretenden transmitir de una manera más certera la situación de estos compatriotas. Así, el término *afrodescendiente* alude a los/as descendientes de africanos/as esclavizados/as, víctimas de la trata transatlántica, el colonialismo, el racismo y la discriminación racial. Es una expresión que proviene de la propia comunidad, y que reconoce a dichas personas como descendientes de ancestros que fueron víctimas de los más graves crímenes que pueden cometerse contra un ser humano, cuyas consecuencias permanecen hasta hoy. El término es ampliado, más recientemente, a los efectos de incluir a todas las personas con ascendencia africana de todo el mundo.

La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en el 2001 en Durban, Sudáfrica, en su Declaración y Programa de Acción reconoce a las personas afrodescendientes como víctimas de estructuras y prácticas discriminatorias que han contribuido a que persistan desigualdades sociales y económicas. Al respecto el Secretario General de Naciones Unidas señaló que: “(...) la discriminación de la que son objeto los afrodescendientes *es perniciosa. A menudo, están atrapados en la pobreza en gran medida a causa de la intolerancia, y encima se utiliza la pobreza de pretexto para excluirlos todavía más. Muchas veces no tienen acceso a la educación a causa de los prejuicios, y luego se alega su insuficiente instrucción como motivo para negarles puestos de trabajo*” (Citado por Villa Quintana, Carmen, 2012, p.51). Para superar estos mecanismos históricos de discriminación, la igualdad de oportunidades debe ser un ideal o modelo que debe inspirar el accionar del Estado o la sociedad. La desigualdad de oportunidades causada por las circunstancias al nacer, como el origen étnico, el género, el lugar de origen y el entorno familiar, son factores que están fuera del control de las personas, no constituyen una opción, pero condicionan los resultados que éstas pueden alcanzar en sus vidas. Esto pone, por tanto, en el centro del debate la necesidad de eliminar las

injustas diferencias generadas por circunstancias de las que, simplemente, una persona no es responsable. Los efectos negativos para el desarrollo humano que tiene la desigualdad de oportunidades y de poder político, son tanto más perjudiciales en cuanto aquellas de naturaleza económica, política y social, tienden a reproducirse en el tiempo a través de las generaciones.

4. La ley 19.122: Normas para favorecer la participación en las áreas educativa y laboral de la población afrodescendiente.

4.1. Características generales de la ley.

Como se expresó anteriormente, las políticas de acción afirmativa tienen como objetivo promover una serie de beneficios temporales a grupos minoritarios y en situación de vulnerabilidad social, y se configuran como un conjunto coherente de políticas dirigidas a corregir la situación de vulnerabilidad acumulativa y persistente de la población que todavía no cuenta con las condiciones necesarias y suficientes para alcanzar la *“igualdad efectiva”* (Castro, Urrea y Viáfara, 2009).

Pueden señalarse varios ejemplos de estas vulnerabilidades en Uruguay. Por ejemplo, que fue recién en el censo del año 2011, al que se volverá más adelante, que se buscó la identificación mediante la auto percepción y desde ahí conocer la situación de este sector de la población; conocer que las personas afro uruguayas constituye el sector más pobre de la población, y que se concentran en los cinturones o periferia de Montevideo y en los Departamentos en que se verifican los mayores índices de desigualdad socio-económica (es el caso del Departamento de Rivera con un 17 % de población afro descendiente, en comparación con el 8,1 % en la totalidad del país). A la vez, este sector de la población muestra el mayor índice de necesidades básicas insatisfechas, destacándose que esto tiene como consecuencia, entre otras, que en la población afro uruguayana se constatan mayores índices de analfabetismo en relación a la población en

general. Esto sostiene la afirmación de que la población afrodescendiente es la más pobre dentro de los pobres⁴.

Es en ese marco conceptual que se ubica la ley 19.122, constituyendo un paso relevante para contribuir a revertir la discriminación y la desigualdad de oportunidades históricamente verificadas respecto a la población afrodescendiente en Uruguay, consagrando acciones afirmativas que refieren, entre otros aspectos, a promover su ingreso al mercado laboral.

Así, el artículo 1° de esta ley 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 estas últimas que hoy son señaladas como crímenes contra la humanidad de acuerdo al Derecho Internacional”* Por su parte, el artículo 2° declara de interés general el diseño, promoción e implementación de acciones afirmativas en los ámbitos público y privado, dirigidas a los integrantes de la población afrodescendiente para promover la equidad racial, mitigar y colaborar a erradicar todas las formas de discriminación y garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Entre esas acciones afirmativas, la ley dispone, en su artículo 4°, que 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, 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, mediante un llamado público, sujetos al cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para acceder a ellos. A su vez comete a la Oficina Nacional del Servicio Civil la presentación anual de la información

⁴ (En este sentido se pronuncia la Demógrafa Wanda Cabella. Ver: “Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay”, 2013).

que surja de aplicar dicho artículo se establece un límite temporal de 15 años para su cumplimiento.

Respecto a la efectiva aplicación de esta norma, el Estado uruguayo ha definido diferentes formas de monitoreo. En tal sentido, se destacan los informes de avance de la Comisión Implementadora integrada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) junto al Consejo Consultivo de la sociedad civil.

Por su parte, la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) presenta anualmente un relevamiento de ingreso de personas afrodescendientes al Estado y Personas Jurídicas de Derecho Público No Estatales, al amparo de lo dispuesto por el Art. 4° de la Ley 19.122. Los informes de la ONSC se vienen implementando desde el 2014 hasta el 2018.

4.2. Criterios para definir el universo de las personas amparadas por la ley.

La ascendencia étnico-racial en el Uruguay se reconoce a partir de la autoidentificación que hace referencia al autorreconocimiento en base a determinados elementos (subjetivos u objetivos) con los cuales una persona se auto percibe, se identifica y reconoce. La autoidentificación utilizada fue en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) de 2006 y en el Censo de 2011), se basó en las siguientes preguntas: *“¿Usted cree tener ascendencia...?”* y *“¿Cuál considera que es la principal?”*.

Por tanto, desde la perspectiva de derechos humanos, el registro por autoidentificación sobre ascendencia étnico-racial es el más adecuado, ya que, primero, se ubica en un marco ético de respeto del derecho a la identidad de las personas; segundo, permite la valoración por parte de cada persona de su trayectoria y sus vivencias.⁵

⁵ Guía de implementación. Acciones afirmativas para la población afrodescendiente. 2015.

4.3. Análisis de la aplicación efectiva de la ley.

En el año 2014 se aplicó por vez primera lo dispuesto por la Ley No. 19.122. En este año el resultado fue que, del total de personas que ingresaron en diversos vínculos laborales en los organismos incorporados en la ley, el 1,1% (140 personas) ingresó en la modalidad de cuota para personas afrouruguayas. Cuatro organismos dieron cumplimiento a un mínimo del 8% de sus ingresos: las intendencias de Cerro Largo y Rivera; el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional; y MEVIR. Si bien se produjeron ingresos en otros organismos, no llegaron a cumplir con dicha cuota⁶.

En el año 2015 el total que ingresaron en diversos vínculos laborales en los organismos comprendidos por la ley fue de 341, lo que significa un incremento del 143,5% respecto al año anterior. El Ministerio de Defensa y Obras Sanitarias del Estado (OSE) dieron cumplimiento al 8% de la cuota estipulada, con el ingreso de 269 (8%) y de 25 (9%) personas respectivamente⁷.

En el año 2016 el total de personas afrodescendientes que ingresaron en diversos vínculos laborales en los organismos involucrados fue de 275 (187 hombres y 88 mujeres), lo que representa el 1,78% de las personas que ingresaron a trabajar en los organismos del Estado y en las Personas Jurídicas de Derecho Público No Estatal. Esto representa una disminución con respecto al año anterior. A pesar de ello, en relación a los dos años anteriores, es mayor la cantidad de organismos del Estado y Personas Jurídicas de Derecho Público no Estatales donde se produjeron ingresos de personas afrodescendientes. El Ministerio de Educación y Cultura dio cumplimiento al 8% de la cuota estipulada, con el ingreso de 2 personas afrouruguayas⁸.

En lo que tiene que ver con la situación de la INDDHH, inició los procedimientos de

⁶ Informe sobre el ingreso de personas afrodescendientes en el Estado. Presidencia de la República | Oficina Nacional del Servicio Civil Observatorio de la Gestión Humana del Estado.

⁷ Informe sobre el ingreso de personas afrodescendientes en el Estado. Presidencia de la República | Oficina Nacional del Servicio Civil Observatorio de la Gestión Humana del Estado.

⁸ Informe sobre el ingreso de personas afrodescendientes en el Estado. Presidencia de la República | Oficina Nacional del Servicio Civil Observatorio de la Gestión Humana del Estado.

concurso para el ingreso de personal propio en el correr del año 2015. Los primeros ingresos se dieron en 2016. Desde ese primer llamado hasta el último realizado, que culminó en el presente año, la Institución dio cumplimiento con sus obligaciones en relación al ingreso de funcionarios/as auto identificados como afrodescendientes.

En el año 2017 el total de personas afrodescendientes que ingresaron en diversos vínculos laborales en los organismos del Estado y Personas Jurídicas de Derecho Público No Estatal ha sido de 361 (248 hombres y 113 mujeres), lo que representa el 2,06 de las personas que ingresaron a trabajar en los organismos contemplados por la ley. Esto representa un aumento con respecto al año anterior, a la vez que, en relación a los tres años anteriores, se ha acrecentado la cantidad de organismos del Estado donde se produjeron ingresos de personas afrodescendientes. Sin embargo, en el periodo estudiado, no han ingresado personas afrodescendientes en las Personas Jurídicas de Derecho Público no Estatal.

En el año 2018 el total de personas afrodescendientes que ingresaron en diversos vínculos laborales en los organismos del Estado y Personas Jurídicas de Derecho Público No Estatal ha sido de 642 personas (295 hombres, 345 mujeres y 2 personas trans) Esto representa un 3,29% de las personas que ingresaron a trabajar en los organismos contemplados por la ley. Esto representa un aumento con respecto al año anterior, y el mayor nivel de cumplimiento desde que se encuentra vigente la normativa. En relación a los años anteriores en 2018 fueron 14 los organismos del Estado y Personas Jurídicas de Derecho Público No Estatal que cumplieron con la cuota, mientras que en 2017 solamente un organismo lo había conseguido. También se registra un aumento de aquellos que registran ingresos de funcionariado afrodescendiente pero no alcanzan a cumplir la cuota.

Cumplimiento de cuota según organismos del Estado. 2014 – 2018

	% de cumplimiento. 2015	% de cumplimiento. 2016	% de cumplimiento. 2017	% de cumplimiento. 2018
Poder Legislativo	0	0	1,18	1,47
Poder Ejecutivo	1,7	4,82	3,32	4,36

Total organismos 220	0	0,27	0,47	2,24
Total organismos 221	1	2,71	2,86	5,14
Gobiernos departamentales	0,4	0,5	0,42	1,89
PJDPNE	1	1,53	0,32	0,41
Totales	1,1	2,71	1,78	3,29

Elaborado en base a Informes de la ONSC 2015 a 2018

Desde el 2014, año en que se comienza a implementar la Ley 19.122 de 21 de agosto de 2013, hasta el 31 de diciembre de 2018, la Oficina Nacional del Servicio Civil relevó el ingreso de un total de 1.759 personas afrodescendientes, que se dieron en veintidós organismos del Estado y en cuatro Personas Jurídicas de Derecho Público no Estatal. No obstante, como se observa en el cuadro, el cumplimiento todavía está lejos de llegar al porcentaje del 8% previsto en la Ley.

4.3. Apoyo para la implementación de la ley.

La División de Derechos Humanos del MIDES ha capacitado, asesorado y creado una guía de implementación de la Ley 19.122, cuyos ejes orientadores son:

- *Registro de inscripción: es necesaria la autoidentificación de cada persona que se inscribe a un concurso para saber si aplica o no a la cuota. En todos los casos las preguntas que se deben usar son las explicitadas más arriba (las utilizadas por el INE) y deben ser respondidas por la persona que se presenta, en ningún caso la persona que recibe la información⁹.*
- *Porcentaje: En los casos que la cuota dé como resultado un número de puestos fraccionado se deberá redondear hacia arriba, favoreciendo así las posibilidades de ingreso para la población afro. Todos los puestos públicos: la cuota del 8% aplica a todos los puestos, no solamente los que implican un llamado a funcionario público sino también las becas y pasantías.*

⁹ Guía de implementación de la Ley 19.122

- *Llamados generales y específicos: Los llamados deben estar insertos en la planificación anual lo cual permite proyectar los porcentajes necesarios para cubrir en el transcurso del periodo el 8% obligado por ley.*
- *Sorteo: En aquellos casos donde se realiza un sorteo general para disminuir el número de personas que participan en los siguientes pasos de la convocatoria, se deberá realizar sorteo separado entre las personas afro que les garantice la participación de al menos el 8%.*
- *Concurso: El 8% aplica al total del universo que efectivamente cubra requisitos y méritos”.*

Adicionalmente, en 2019 la Oficina Nacional del Servicio Civil y la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural del Ministerio de Desarrollo Social presentaron la *“Guía para la transversalización de la temática afrodescendiente y la implementación de la cuota laboral en el Estado. Ley 19. 122. Artículo 4º.”*

Esta publicación surge a partir del reconocimiento de las dificultades presentes en la implementación de la ley, y de la demanda de varios organismos del Estado. Tiene como objetivo: *“impulsar que la temática afrodescendiente sea considerada en cada una de las políticas de gestión de los organismos del Estado y brindar pautas para una correcta aplicación y cumplimiento de la normativa”¹⁰*

El documento sintetiza un marco teórico con conceptos claves, el marco jurídico internacional de derechos humanos de carácter vinculante, ratificado por nuestro país, el marco normativo nacional y datos estadísticos de la población afrouroguaya

Los dos temas fundamentales que se destacan en la Guía son (a) la fundamentación de la forma de incorporar la variable étnico-racial en los registros del Estado y (b) el procedimiento para realizar las convocatorias laborales del Artículo 4º de la Ley 19.122. Este procedimiento consta de diez ítems que parten del momento inicial de

¹⁰ Guía. 2019. Pág. 10

identificación del llamado al concurso para el ingreso de postulantes, hasta el momento final de la asignación de puestos.

Más allá de estos esfuerzos realizados por el Estado uruguayo, tal como muestran los datos presentados, el ingreso laboral de la población afrodescendiente todavía sigue ofreciendo dificultades y no llega a cumplirse con la cuota legalmente establecida.

4.4. El papel de los mecanismos internacionales de contralor.

Uruguay ha recibido recomendaciones específicas de los órganos de tratados de Naciones Unidas respecto al cumplimiento de la Ley 19.122.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)¹¹ señaló *“El Comité recomienda al Estado parte que intensifique sus esfuerzos para prevenir y combatir la discriminación estructural que sufren los afrodescendientes y mejorar su situación socio-económica, entre otras cosas mediante la implementación efectiva de la Ley Número 19.122 de 2013 y la elaboración de políticas y programas específicos a fin de garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales. El Comité insta al Estado parte a fortalecer los mecanismos de supervisión de la referida ley y demás políticas y programas a fin de realizar un seguimiento periódico y evaluación exhaustiva de sus resultados. Además, le insta a llevar a cabo campañas de sensibilización a fin de combatir la discriminación contra las personas afrodescendientes”*.

Por su parte el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)¹² recomendó: *“Tomando en cuenta sus Recomendaciones Generales N° 32 (2009) sobre el significado y alcance de las medidas especiales en la Convención y N° 34 (2011) relativa*

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Párr. 12. 23/6/2017.

¹² Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Párr. 17. 9/12/2016.

a la discriminación racial contra los afrodescendientes, el Comité recomienda al Estado parte que:

a) Redoble sus esfuerzos para asegurar el cumplimiento de la Ley N°19122 sobre acciones afirmativas en los ámbitos público y privado dirigidas a los integrantes de la población afrodescendientes, incluso mediante el diseño de un plan de implementación detallado con plazos y metas concretas;

b) Asegure que la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación constituya un mecanismo eficaz e independiente de supervisión del cumplimiento de la Ley N°19122 y cuente con los recursos suficientes que aseguren su implementación;

c) A la luz del artículo 2 de la Ley antes referida, diseñe, promueva e implemente medidas de acción afirmativa efectivas en el ámbito privado a fin de combatir la discriminación racial contra los afrodescendientes y en aras de disminuir la pobreza, exclusión social y marginación que afecta de manera desproporcionada a las y los afrodescendientes;

d) Continúe los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de las y los afrodescendientes garantizando su protección contra la discriminación por parte de organismos estatales y funcionarios públicos, así como de cualquier persona, grupo u organización”.

Y más adelante agregó: “El Comité recomienda al Estado parte que redoble sus esfuerzos para garantizar el disfrute del derecho a la educación sin ningún tipo de discriminación a la población afrodescendiente. En particular, le recomienda que adopte medidas especiales dirigidas a la población afrodescendiente, especialmente a las adolescentes afrodescendientes a fin de corregir las disparidades en los logros educativos; reducir los altos índices de deserción escolar, y para promover el acceso a la educación terciaria. El Comité insta al Estado parte a adoptar las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento efectivo de la Ley N° 19122 en lo que se refiere al ámbito educativo.”¹³

¹³ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Párr. 21. 9/12/2016.

Es claro que, a pesar del esfuerzo continuo del Estado Uruguayo, de acuerdo a los informes de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) que pudieron ser relevados para la preparación de este informe, el Estado Uruguayo no está cumpliendo con los cupos que la Ley 19.122 prevé.

Desde la INDDHH se ha acompañado la discusión sobre la implementación de la ley; se han recibido denuncias sobre su aplicación¹⁴; se han presentado informes a los órganos internacionales de protección de derechos humanos respecto al cumplimiento de esta ley; y, adicionalmente, como ya se ha señalado, la propia INDDHH ha atravesado procesos de concurso en los que se hizo efectiva la ley. Complementariamente, a partir de las denuncias recibidas, la Institución ha emitido recomendaciones a organismos públicos en los que recomienda revisar sus prácticas administrativas para una mejor implementación de la ley 19.122. A los efectos de mejorar sus procedimientos internos, la INDDHH dispuso el funcionamiento permanente de un Equipo de Referencia Étnico-Racial, integrado por funcionarios/as con amplia calificación y experiencia en la materia, y es coordinado por un representante del Consejo Directivo.

En seguimiento de las denuncias recibidas, y con el objetivo de colaborar en la correcta implementación de la ley, la INDDHH ha mantenido reuniones con diferentes organismos, como el Banco de Seguros del Estado (BSE); la Universidad de la República (UDELAR); y la División de Derechos Humanos del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Para la Institución, tanto la implementación de la ley, así como el cambio cultural que supone su efectiva aplicación, son de vital importancia para la construcción de una sociedad en la que se protejan y garanticen los derechos humanos de todas las personas que habitan en el territorio nacional.

¹⁴ Expediente N° 2016-1-38-0000008 Trabajo Afirmativo.
Expediente N° 2016-1-38-0000181 Cupos Estudiantiles.
Expediente N° 2017-1-38-0000735 Discriminación racial/ Concurso BSE
Expediente N° 2018-1-38-0000449 Consulta sobre el cumplimiento de la Ley 19.122 por parte del Ministerio de Educación y Cultura.
Expediente N° 2018-1-38-0000450 Consulta sobre el cumplimiento de la Ley 19.122 por parte del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.
Expediente N° 2018-1-38-0000636 Derecho a la Igualdad y la no discriminación.
Expediente N° 2018-1-38-0000648 Derecho a la igualdad y la no discriminación.
Expediente N° 2018-1-38-0000891 Llamado de ASSE (Ley 19.122).

4.4.1. Algunos ejemplos de intervenciones de la INDDHH en relación con la ley 19.122

En 2016 y 2018 la INDDHH emitió resoluciones con recomendaciones específicas sobre el cumplimiento de la Ley 19.122 a la Universidad de la República (UDELAR) y al Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

En cuanto a la dirigida a la UDELAR, se recibió una denuncia en junio de 2016 en la que se manifestó que no se estaría dando cumplimiento a la aplicación de la cuota del 8% en la totalidad de los llamados públicos a cubrir vacantes laborales tanto a nivel del funcionariado como a nivel docente realizados por la Universidad de la República durante el presente año, incumpléndose así lo dispuesto por los artículos 2, 4 y 6 de la ley 19. 122. Una vez culminados los correspondientes procedimientos de investigación, el Consejo Directivo de la INDDHH resolvió:

- 1. la UDELAR no ha cumplido con la obligación dispuesta por el artículo 4 de la Ley 19.122, consecuentemente violando el derecho humano tutelado por la norma.*
- 2. Recomendar a la UDELAR. Que, en plazo más breve posible, implemente la revisión de sus procedimientos y prácticas institucionales que llevaron al referido incumplimiento. A la vez. que continúe promoviendo la implementación de medidas complementarias que refuercen las acciones afirmativas establecidas por la Ley 19.122.*
- 3. Solicitar a la UDELAR informe en el plazo de seis meses respecto a las acciones implementadas en cumplimiento de la presente resolución.*

Por su parte, en 2018, la INDDHH solicitó la siguiente información al INEFOP sobre: *a) La cantidad de cursos destinados para la población afrodescendiente desde la promulgación de la Ley hasta la fecha. B) ¿Qué cantidad de personas afrodescendientes fueron beneficiadas en los programas de capacitación y calificación implementados por INEFOP? C) ¿Cuál es la cantidad que finalizaron los mismos?*

Cumplidos los procedimientos de estilo, el Consejo Directivo de la INDDHH recomendó al INEFOP:

- a) *Considerar satisfactoria la colaboración de INEFOP en estas actuaciones, teniendo en cuenta la información oportunamente proporcionada por ese organismo, tanto en respuesta al oficio enviado como en el contacto realizado con sus autoridades.*
- b) *Sin perjuicio de lo anterior, recomendar al INEFOP que realice los mayores esfuerzos respecto a la promoción y protección de los derechos de la población afroaruguaya y asegurar su pleno acceso al trabajo decente.*
- c) *Recomendar al INEFOP que realice las acciones pertinentes respecto a disponer de información de sus capacitaciones, tanto presenciales como virtuales con el fin de procurar la igualdad de oportunidades de empleo, así como erradicar la discriminación en el trabajo y en la remuneración, prestando especial atención a las necesidades de las personas afroaruguayas.*
- d) *Este punto es de suma importancia, ya que los datos cualitativos y cuantitativos respecto a la población afroaruguaya continúan marcando brechas sociales raciales incambiables.*
- e) *Si bien se ha acumulado suficiente información cuantitativa para que el país tome medidas orientadas a eliminar la desigualdad racial, la INDDHH considera que la política de registros de INEFOP presenta la desventaja de la ausencia de los registros de capacitaciones, esto es un hecho de significativa relevancia en el estudio de los perfiles demográficos, socioeconómicos y desempeños de la población afroaruguaya. Esta información posibilitaría las garantías orientadas a evaluar la magnitud de las desigualdades étnico-raciales relacionadas con la formación laboral.*

- f) Realizar acciones tendientes a promocionar que el sector privado realice contratación, remuneración y ascenso de personal, con miras a asegurar la presencia de la población afrodescendiente en todos los niveles.*
- g) Promover y apoyar la organización de empresas de propiedad de afrodescendientes, facilitándoles el acceso a créditos y programas de capacitación específicos.*
- h) Identificar los factores que impiden el acceso y la promoción de la población afrodescendiente en los ámbitos públicos y privados y tomar las medidas necesarias para eliminar las barreras identificadas.*
- i) La INDDHH reitera su disposición de continuar trabajando con el INEFOP, con el objetivo de generar políticas públicas que contribuyan a reparar los efectos de la discriminación histórica hacia la población afrodescendiente, de forma tal de dar cumplimiento a compromisos internacionales asumidos por nuestro país en la materia.*

5. Conclusiones y recomendaciones de la INDDHH

Actualmente las estrategias de las políticas públicas para la población afrodescendiente en el Uruguay se han caracterizado por su heterogeneidad de orientación, tiempo de ejecución y nulo impacto socioeconómico (ECH, 2016). Estas institucionalizaciones del tema son fragmentadas, con diferentes objetivos, y entrapadas en diferentes agencias estatales, incorporándose así a un modelo de desarrollo de orientación liberal en el que la nueva “Cuestión Social” se asimila a la pobreza, y las estrategias básicas son asistenciales (Migdalia, Castillo y Fuentes, 2011).

En este escenario de débil institucionalidad, que abarque en forma integral el reconocimiento y protección de las personas afro uruguayas, actualmente el Estado uruguayo se encuentra trabajando en la *Estrategia Nacional de Políticas Públicas para la Población Afro-uruguaya y Afrodescendiente 2017-2030* y en el *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia hacia el Consejo Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia 2019-2022*.

Ante los logros aún insuficientes, la INDDHH entiende que deben intensificarse los esfuerzos e implementarse efectivamente las medidas ya previstas en la ley 19.122; en su Decreto Reglamentario; y en el Plan de Acción 2015-2020 liderado por el MIDES, a través de la División de Derechos Humanos de la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural, que ejerce la presidencia de la Comisión de Implementación de la Ley.

En este marco, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo recomienda:

1. Poner en funcionamiento, a más tardar en los próximos 120 días, sistemas de monitoreo eficaces que produzcan información actualizada y que abarquen marcos temporales más breves, a los efectos del adecuado seguimiento del cumplimiento por parte de las obligaciones asumidas por los organismos involucrados, conforme a la ley No. 19.122.
2. Analizar la creación de incentivos más eficientes para que los diferentes organismos obligados cumplan con sus obligaciones en relación al cumplimiento de la ley No. 19.122. Complementariamente, ejecutar las medidas pertinentes en el caso que no se apliquen, por parte de estos organismos, las disposiciones de la citada ley.
3. Incluir la variable étnico-racial en los registros estadísticos y los sistemas de información de todos los organismos estatales y personas de derecho público no estatales comprendidas en la ley No. 19.122. Lo anterior se desprende de la comprobación de que la ausencia de esta variable en la gestión pública no facilita

ni favorece la implementación de lo dispuesto por los artículos 2 y 4 de la ley referida. Adicionalmente, y relacionado con la recomendación incluida en el párrafo anterior, la falta de disponibilidad de estos datos complejiza la evaluación de la implementación de la ley No. 19.122.

4. Diseñar, implementar y evaluar programas de formación permanente dirigidos a los funcionarios públicos encargados de llevar adelante los concursos de ingreso a los organismos públicos, con el objetivo de que las disposiciones de la ley No. 19.122 se cumplan efectivamente.

5. Promover la asignación de becas en el sistema educativo medio y terciario que potencien la participación y pleno ejercicio de los derechos de la población afrodescendiente. Tal como señalan los datos publicados por la Dirección Nacional de Política Social del MIDES¹⁵, este segmento de la población uruguaya tiene menores niveles educativos y menor tasa de asistencia a centros educativos. Atendiendo al efecto directo de los niveles educativos para acceder a mejores oportunidades laborales, a los efectos del real cumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley No. 19.122 debe llevarse a cabo una política pública que apunte a promover la permanencia en el sistema educativo de la población afrodescendiente, tanto en la educación media como en la educación terciaria.

6. Llevar adelante, con los recursos que cuenta la institucionalidad del Estado uruguayo en el área comunicación pública, la realización permanente de campañas de sensibilización e información dirigidas a toda la población sobre los objetivos que persigue la ley No. 19.122.

¹⁵ <http://www.mides.gub.uy>

7. En el momento que se cumplan los diez años de aprobación de la ley No. 19.122, evaluar el estado de avance en materia de cumplimiento de los objetivos perseguidos por esta normativa. Lo anterior se relaciona con la verificación, mediante procedimientos de información y análisis técnicos, de que la brecha racial se ha transformado y que la población afrouruguaya ha mejorado sus estándares de desarrollo humano en todos los indicadores relevantes. En el caso que este proceso de evaluación produzca resultados negativos, analizar la extensión del período de vigencia de la ley 19.122, dado que esta normativa contempla en su fundamentación que su transitoriedad se relaciona con los avances sociales en la materia que constituye su objeto.

Bibliografía

Araújo, R. (2003). *A África e a Afro-Ascendência: um debate sobre a cultura e o saber*. In Silva, C. da. (Org.) *Ações Afirmativas em Educação: Experiências brasileiras*. São Paulo: Summus.

Bucheli, M. & Cabela, W. (2007). Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial afrodescendientes 1997 y 2007: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. Montevideo: INE, PNUD. Recuperado de http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=0d5d2e5d-898c-49f6-8465-c3a5b606a284&groupId=10181

Calvo, J. (Coord.) (2013). *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay: La población afro-uruguaya en el censo 2011*. Montevideo: Trilce.

Castel, R.; Wanderley, L. E. & Belfiore, M. (1997). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC.

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.

Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas Conexas de Intolerancia. Recuperado de:

http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo.asp

Díaz, J., Díaz, A., Ricarte, C., Rudolf, S. y Rorra, O. (2008). *Las vivencias de discriminación en la población afrodescendiente uruguaya*. In Scuro, L. (Coord.) Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay. (pp.144-177). Montevideo: PNUD.

Fraga, A., Chagas, K., Montañó, O. & Stalla, N. (2008). *Breve historia de los afrodescendientes en el Uruguay*. In Scuro, L. (Coord.) Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay. (pp.5-93). Montevideo: PNUD.

Franco, R. (1996, abril). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Revista de la CEPAL, N°58, 9-22.

Goffman, E. (2006). *Estigma: La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.

Hermida, J. (2007). *Acciones afirmativas e inclusión educacional en Brasil*. In López, F. Escenarios mundiales de la educación superior: Análisis global y estudios de casos (pp.193-228). Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/formacion-virtual/20100719072212/segrera.pdf>

Montañó, O. (2001). *Yeninyanya (Umkhonto II): historia de los afrouruguayos*. Montevideo: Mundo Afro.

Mosquera, C. & León, E. (2009). *Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal: Entre Bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales-CES.

Munanga, K. (2003, noviembre). *Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia*. Trabajo presentado al 3º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação. Programa de Educação Sobre o Negro na Sociedade Brasileira, Rio de Janeiro, Brasil.

Pascale, P. (2009). *Actualidad Afrodescendiente en Iberoamérica: Estudio sobre organizaciones civiles y políticas de acción afirmativa*. Madrid: SEGIB, PNUD. Recuperado de: http://poblacionafroperuana.cultura.pe/sites/default/files/actualidad_afrodescendiente.pdf

Stavenhagen, R. (2001). *La cuestión étnica*. México: El colegio de México.

Tamayo, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. In Bañón, R. & Carrillo, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*. (pp. 281-312). Madrid: Alianza.

Uruguay. *Ley 18.446 Creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos* (2008, 24 de diciembre). Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18446-2008>

Uruguay. *Ley 19.122 Fijación de disposiciones con el fin de favorecer la participación en las áreas educativa y laboral, de los afrodescendientes* (2013, 21 de agosto). Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19122-2013>

Uruguay. *Ley nº 17.817 Declaración de interés nacional. Lucha contra el racismo la xenofobia y toda otra forma de discriminación* (2004, 6 de setiembre). Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17817-2004>

Uruguay. Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Guía de implementación.: Acciones afirmativas para la población afrodescendiente*. 2015. Montevideo: MIDES.

Uruguay. Oficina Nacional del Servicio Civil. Observatorio de la Gestión Humana del Estado (2014). *Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado 2014 (Ley 19.122)*. Recuperado de https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/documentos/INFORME_COMPLETO_AFRO_2014.pdf

Uruguay. Oficina Nacional del Servicio Civil. Observatorio de la Gestión Humana del Estado (2015). *Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado 2015 (Ley 19.122)*. Recuperado de https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/documentos/2015/INFORME_AFRO_2015.pdf

Uruguay. Oficina Nacional del Servicio Civil. Observatorio de la Gestión Humana del Estado (2016). *Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado 2016 (Ley 19.122)*. Recuperado de https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/Informe_completo_ingreso_Afrodescendientes_2016.pdf

Uruguay. Oficina Nacional del Servicio Civil. Observatorio de la Gestión Humana del Estado (2017). *Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado 2017 (Ley 19.122)*. Recuperado de <https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/documentos/2017/Informe%20Afrodescendientes%20completo%202017.pdf>

Uruguay. Oficina Nacional del Servicio Civil. Observatorio de la Gestión Humana del Estado (2018). *Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado 2018 (Ley 19.122)*.

Recuperado

de

<https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/documentos/2018/informe%20completo%20afro%202018.pdf>