

QUILOMBO 2016

“Racismo Institucional”

Documento base

Montevideo, 7 de julio de 2016

División de Derechos Humanos
Dirección Nacional de Promoción Sociocultural (DNPSC)
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Introducción: Un proceso dentro del paradigma de Derechos Humanos

Descolonizar el saber, reinventar el poder
Boaventura de Sousa Santos

Abordar el eje temático *racismo institucional*, en la quinta edición de QUILOMBO,¹ deviene de un proceso de mediano término que considera como valor acumulado los contenidos de las instancias anteriores: Acciones afirmativas (2012), Trabajo y empleo (2013), Brechas educativas (2014) y Derechos a la salud (2015).² Cada uno de estos ejes temáticos sintetiza que, por acción u omisión, la estructura institucional sustenta las desigualdades raciales en el acceso y goce de cada uno de esos derechos.

La perspectiva de derechos humanos contempla y analiza las lógicas de opresión a las que han sido sometidos determinados pueblos, comunidades o personas, por lo que constituye una herramienta eficaz en términos políticos y conceptuales para comprender la situación de desventaja histórica (construcción, existencia y persistencia de una estructura social y económica basada en las desigualdades raciales) en la que se encuentran las personas afrodescendientes.

El racismo y la discriminación racial afectan los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de las personas. La perspectiva de derechos humanos contribuye al proceso de rehumanización de una comunidad que durante más de quinientos años ha sido cosificada en función de la consolidación del sistema capitalista para el cual la raza es la base de división social y económica. El paradigma de derechos humanos da el marco para transformar aquellas prácticas y actitudes que generan desigualdad e injusticia social.

El tema a ser abordado —racismo institucional— surge paralelamente como propuesta del Equipo de la División de Derechos Humanos y del Grupo de Trabajo sobre

¹ Quilombo: espacio de libertad. Palabra etimológicamente de origen africano del bantú kimbundu, que refiere a los espacios de resistencia y de comunidades libres fundadas por africanos/as, afrodescendientes escapados de la esclavitud y libertos. Se caracterizaban por ser lugares de valores democráticos y solidarios, con organización política social, cultural y religiosa propia.

² Para ampliar información, véase referencia bibliográfica: MIDES, 2012, 2013, 2014 y 2015.

políticas etnicorraciales,³ con el propósito de promover un análisis y un debate de las implicancias que aún tiene el racismo en las instituciones sociales y en la sociedad uruguaya en general. Abordar el tema desde los propios actores y protagonistas del Estado supone un desafío, especialmente en el marco de la elaboración de políticas públicas específicas para la población afrodescendiente.

1. Racismo: ideología y mutación

El racismo es una ideología que ha compuesto y regulado la estructura de relaciones personales, sociales e institucionales y ha permitido la consolidación del sistema capitalista actual. Su discurso y su puesta en práctica afirman la supuesta superioridad de unas personas sobre otras por motivos raciales y actúa en diferentes planos: el del pensamiento (en estereotipos), el del sentimiento (con prejuicios) y el de la acción (a través de la discriminación racial). Esta ideología ha impregnado de tal forma las dinámicas sociales que dificulta su identificación para una posterior desestructuración.

El racismo sustenta un sistema de estratificación social, política, económica, cultural y ambiental racialmente jerarquizado, que tiene implicancias para los pueblos, comunidades y personas que son objeto del racismo así como para las que son sujetos de las prácticas racistas. 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. Se da reiteradamente a lo largo de sus vidas, lo que los convierte en entendidos en la decodificación de los comportamientos, actitudes o expresiones de índole racista. Poco se menciona sobre los segundos, los sujetos de las prácticas racistas, y sobre el legado de privilegios que los han posicionado y mantenido del lado hegemónico. Las desventajas para unos otorga ventajas para otros en la estructura racialmente jerarquizada, creando lo que Susan B. Anthony denomina *la oligarquía de la raza* (citada por Angela Davis, 2005: 145).

Desde el Estado uruguayo, hablar de raza y racismo es una tarea que recién inicia por parte de las autoridades. Si bien las razas no existen en tanto diferencias biológicas, fisiológicas y morfológicas entre los seres humanos, sí existe una construcción social derivada de diferencias fenotípicas que tiene en el racismo su peor expresión. Retomando el análisis histórico desarrollado por Aníbal Quijano (citado por Rita Segato, 2007: 154), se recuerda que:

... la idea de raza es, con toda seguridad, el más eficaz instrumento de dominación social inventado en los últimos quinientos años [...] ya que sobre ella se fundó el eurocentramiento del poder mundial capitalista y la consiguiente distribución mundial del trabajo y del intercambio. [...] El color [...] entra solo tardíamente en la construcción de raza. De hecho, los ibéricos no se veían como blancos, y el negro de los pueblos africanos no tenía al principio una connotación racial, en el sentido de polarización y ordenamiento cognitivo de pueblos dominados y dominantes, como lo entendemos hoy. El ‘indio’ fue, en este escenario, la primera raza.

Asimismo, define la raza como:

... raza, es un fenómeno cognitivo o, [...] puramente “mental”, pero constituye una pista en dirección a quién se fue, y a quién, por lo tanto, se es (Quijano citado por Segato, 2010: 31).

El signo que llamamos “raza”, en su inmensa variabilidad y en la variedad de sus códigos de lectura, tiene [...] este valor de indicio de posición. Esta posición es remitida a un paisaje, y este paisaje en que el sujeto arraiga representa un *locus* en la historia: lugar de poder o sujeción, de ancestrales derrotas o victorias (Segato, 2010: 40).

Estos elementos siguen presentes en la actualidad, ya que nunca tuvieron ningún tipo de reconocimiento ni reparación por parte del Estado. Así, la identidad nacional se conformó desde el Estado, bajo el paradigma de

³ El Grupo de Trabajo en Políticas Étnico-raciales surge en 2015 y está integrado por los siguientes organismos del Estado: Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Intendencia de Montevideo (IM), Banco de Previsión Social (BPS), Correo Nacional y Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia.

la herencia europea y “europeizante”. La reconstrucción de la identidad afrodescendiente⁴ es muy reciente, lo cual evidencia que cinco siglos después la lógica colonial sigue determinando las relaciones sociales.

El racismo ha encontrado, mediante diferentes estrategias, la forma de adaptarse al entorno y al contexto, transformándose en imperceptible e incuestionable, permeando silenciosamente la estructura del Estado y la sociedad toda. Visibilizar y reconocer la existencia del racismo en la sociedad y en el Estado permitirá dimensionar el impacto que esto genera en la educación, el empleo, la salud y el sistema político en general.

Cabe reparar en la estrecha relación entre la consolidación del sistema capitalista —como resultado de los procesos mercantilistas donde las personas africanas eran mano de obra esclava— y el Estado nacional que se sustenta en la acumulación de riqueza producida directamente por la explotación del trabajo de las personas esclavizadas. El Estado fue un factor indispensable para la legalización de la explotación y la expropiación de la riqueza.

El racismo y la discriminación racial han sido y continúan siendo estrategias políticas para mantener el *statu quo* de la clase hegemónica, 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 (blancos).

Un ejemplo de esto es que en el proceso de abolición de la esclavitud en Uruguay se reparó económicamente a aquellos amos que permitieron la libertad a sus esclavos; se les premió por cumplir con la nueva ley y se los incentivó para acelerar el proceso de transformación de la estructura económica, social y política que se proyectaba con la conformación del Estado nación. Nunca se indemnizó a las personas esclavizadas:

... la abolición de la esclavitud como cambio en el sistema político, no significó un cambio estructural en cuanto no se tomaron medidas, de ningún tipo, compensatorias y reparatorias [...] para transformar la realidad sociocultural y económica de este sector de la población, son las “causas reforzadas” de la situación desventajosa, desigual, inequitativa y vulnerable en la que viven los y las afrodescendientes en Uruguay. Perpetuando el modelo hegemónico de jerarquías raciales que fundó la ideología racista [...] (Ramírez, 2012: 6)

A partir de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, se reconoce a la esclavitud y a la trata transatlántica de africanos y africanas esclavizados como delito de lesa humanidad y se reconocen también los efectos que ha tenido para los pueblos y comunidades afrodescendientes e indígenas afectadas.

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 en Uruguay.

Los indicadores sociales de las personas afrodescendientes, comparativamente con los de las personas no afrodescendientes, siguen demostrando la desigualdad racial, representada en lo que denominamos *brecha*, donde los índices de pobreza siguen duplicando y los de indigencia triplicando la media nacional.

Asimismo, el desempleo y la poca calificación de las tareas desarrolladas por afrodescendientes no dista de las que constituyeron la economía del país en la época colonial, y las brechas son sustanciales en el acceso a salud de calidad y vivienda digna. Las políticas universales apuntan a disminuir la pobreza desde una perspectiva de clase, pero el impacto generado en reducir la desigualdades racial es mínimo, ya que no necesariamente reduciendo la pobreza se reduce la desigualdad racial existente. Uruguay aún está muy lejos de transformar esa realidad para las personas afrodescendientes.

Sin la aplicación de políticas específicas focalizadas no es posible transformar las condiciones de pobreza e indigencia de la población afrodescendiente. La desigualdad también es racial. No existe la pretendida neutralidad etnicorracial de las políticas públicas, sino, por el contrario, estas pueden reproducir y profundizar la pobreza y la indigencia.

⁴ El término *afrodescendiente* fue acuñado en el año 2001 en la III Conferencia Mundial contra el Racismo (CMCR), celebrada en 2001 en Durban, Sudáfrica.

Tabla 1. Porcentaje de personas que residen en hogares en situación de pobreza según ascendencia etnicorracial. Total país, 2006, 2010 y 2015

Año	Afro	No afro	Total
2006	55,4	30,2	32,5
2010	36,1	16,6	18,5
2015	21,8	8,3	9,7

Fuente: Sistema de Información de Género, Inmujeres, MIDES, a partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2006, 2010 y 2015

El racismo estructural permea las sociedades y las economías, el sistema educativo, el sistema de salud, de empleo, trabajo y vivienda.

2. Racismo institucional

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 y, como diferencia Rita Segato, al referirse a las esferas del acto racista:

Un primer deslinde se refiere a la diferencia entre racismo como prejuicio o como discriminación. [...] Prejuicio es una actitud racista de fuero íntimo, de la intimidad, de las convicciones personales generalmente al respecto de personas no blancas, en tanto que discriminación es el efecto que esa convicción personal en la esfera pública, la exclusión que resulta como consecuencia, consciente y deliberada, o no... (2006: 2)

Así, explica la autora, el prejuicio se transforma en costumbre y se reproduce hasta su naturalización. Segato clasifica el racismo en cuatro categorías: un *racismo de convicción, axiológico* que “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” (2006: 5). Sostener que las personas afro están mejor dotadas para los deportes, el sexo o la música popular que para otras actividades como el pensamiento abstracto es un ejemplo de esto.

Una segunda categoría es el *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”. Ejemplos que pone la autora son el Ku-Klux-Klan en EEUU y los grupos antiinmigrantes de Australia. En Iberoamérica esta categoría es menos frecuente como los *skin heads* y pequeños grupos neonazistas que generalmente actúan a través de sitios web.

El *racismo emotivo* “se expresa manifestando miedo, rencor o resentimiento con relación a personas de otra raza o grupo étnico. Es el caso de aquellos que se asustan al tener que compartir un elevador a solas con una persona no-blanca, o sentir su presencia próxima en la calle”.

Y la cuarta categoría, un *racismo de costumbre, automático o “acostumbrado”*, es aquel “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”. Ejemplo de este tipo de racismo es esperar que un alumno afro rinda menos en un salón de clases o pretender que sea el mejor en determinado deporte.

Dentro de esta categorización, se reconoce que del racismo emotivo y del racismo acostumbrado devienen las consecuencias sociales que constituyen el racismo institucional y el racismo estructural:

Llamamos racismo estructural a 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).

Segato afirma también que el ascenso social y la mejora del poder adquisitivo de las personas afrodescendientes (la autora hace referencia a las personas “no blancas” como un grupo más amplio que las personas afrodescendientes), no resuelve el tema de la discriminación racial:

Llamamos racismo institucional a 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 puede resultar de que las exigencias de la atención al público no puedan ser bien comprendidas o satisfechas: formularios complejos, un vocabulario institucional poco familiar y el trato ríspido y poco sensible de los empleados dificultan la aproximación (2006: 7).

Ese trato diferenciado resulta violento psicológica y moralmente, y es ejercido y amparado por las instituciones y legitimado por el Estado.

Según un fragmento del libro de Carmichael y Hamilton (1967: 5), el racismo institucional se basa en la operación activa y dominante de las prácticas y actitudes antinegras. Prevalece una sensación de posición superior por parte de un grupo: los blancos son “mejores” que los negros; por tanto, los negros deben estar subordinados a los blancos.

Estas definiciones comparten elementos y posiblemente la definición de Maya Restrepo considere los diversos elementos mencionados hasta ahora, ya que define el racismo institucional como:

... una forma de violencia metapolítica de Estado dinámicamente simbólica, la cual ha estructurado en la larga duración un sistema de valores que discrimina, diferencia y excluye mediante las estrategias ideológicas de la invisibilidad, el ocultamiento, la negación, la omisión y la estereotipia (2009: 222).

Si bien de todas las definiciones surge el racismo acostumbrado como un elemento constante, cabe señalar que no se puede sostener sin la complacencia del Estado. En ese sentido, es también el Estado el responsable de alterar estas condiciones. Surge así el concepto de cultura institucional, que, en el caso de los Estados nacionales en América Latina, tiene sus raíces en el legado colonial que no ha sido desestructurado por las políticas republicanas.

Jerarquización racial y de género: división racial del trabajo y desempeño de los mecanismos de equidad racial

El sistema racista se desenvuelve en las instituciones a través de su organización y estructura tecnicopolítica. La división racial del trabajo es un ejemplo de racismo institucional que genera segregación. Esta forma de segmentación laboral reproduce y protege 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.

La *Encuesta sobre percepción de exclusión y discriminación* (INE, 2007: 138) da como resultado que la sociedad uruguaya considera que “es mejor ser blanco que ser negro” para acceder a mejores oportunidades, lo cual tiene un correlato directo en las limitantes de las personas afrouruguayas para desarrollar un proyecto de vida autónomo.

Tabla 2. Percepciones sobre la exclusión social y la discriminación según años de educación en Uruguay, 2007 (en porcentajes)

"Para tener oportunidades en Uruguay, es mejor..."			
Años de educación	Ser de ascendencia blanca	Ser de ascendencia negra	Indiferente
Menos de 6 años	46,2	2,1	51,7
De 6 a 8 años	49,2	0,8	50
De 9 a 11 años	60,8	0,5	38,7
De 12 a 15 años	68,2	0,5	31,3
16 años y más	69,5	0	30,5
Total	58,8	0,7	40,6

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013: 138

La carrera social por el poder, el prestigio y la riqueza se inició tardíamente para los descendientes de las personas africanas que fueron esclavizadas. Prueba de ello es la brecha entre los perfiles socioeconómicos de la población afrouruguaya y la población no afro, que evidencia las diferencias actuales que en términos reales constituyen los niveles educativos alcanzados previamente así como el capital social "heredado". Aquí es donde se conjugan las consecuencias del pasado sobre el presente y la proyección a futuro producto de la estructura de jerarquías raciales.

Tabla 3. Población afrodescendiente en altos cargos según sexo y tramos etarios en Uruguay, 2013 (frecuencias y porcentajes)

Tramos etarios	Hombres		Mujeres		Total	
	Frecuencias	Porcentajes	Frecuencias	Porcentajes	Frecuencias	Porcentajes
Menores de 35 años	4	12,5	3	15,8	7	13,7
De 36 a 50 años	10	31,3	7	36,8	17	33,3
51 años y más	18	56,3	9	47,4	27	52,9
Total	32	100	19	100	51	100

Fuente: PNUD, 2013: 152

Según el *Mapa político y de liderazgo de la población afrodescendiente en Uruguay*, para los años 2012 y 2013, de un total de 6787 altos cargos jerárquicos solo 51 personas se autoidentificaban como afrodescendientes, representando un 0,8 % del total del universo. De estas, el 42 % se desempeñan en organizaciones de la sociedad civil, 35 % en el Estado (gobierno central o departamental) y 22 % en empresas privadas.

El racismo institucional personaliza la tarea en lo que se refiere al acceso y las relaciones de poder, ya que existe una estructura de subordinación y de subutilización en los recursos humanos. El estudio ahonda en el perfil de las personas afrodescendientes que ocupan cargos jerárquicos:

- *Componente territorial:* 80 % vive en Montevideo y la zona metropolitana.
- *Componente de género:* 47 % de las mujeres ocupan altos cargos en organizaciones de la sociedad civil, 37 % en el Estado, con menor presencia en el sector privado y en los sindicatos, comparativamente con los varones, que se distribuyen en tercios para cada uno de los sectores.
- *Componente etario:* más del 50 % tiene 51 años o más y solo el 14 % tiene 35 años o menos.

- *Cruce de género y generacional*: en ambos casos la amplia mayoría son personas de 50 años o más, aunque los hombres afrodescendientes que ocupan altos cargos constituyen una población un poco más envejecida.
- *Componente educativo*: la trayectoria educativa de las personas afrodescendientes que ocupan altos cargos implica niveles más altos que la media de la población general. Las mujeres afro en estos cargos tienen mayor nivel educativo que los varones: 47 % frente a casi un 38 %.

Si analizamos el tema con una mirada interseccional podemos ver cómo opera el género en conjunción con la etnia-raza:

La opresión vivida por la mujer negra en una sociedad racista y sexista no puede ser pensada como si fuera una sumatoria de cargas [...]. En las mujeres negras, raza y género vienen inevitablemente juntos. Son experiencias distintas que se dan conjuntamente en un mismo cuerpo, pero que sin embargo, son irreductibles. Cada una de ellas tiene su lógica propia y vive en constante tensión y transformación (Pierucci, 1999 citado por CEPAL, 2000: 9).

Estos mecanismos de opresión, racismo y sexismo se complementan y marcan aún más desigualdades afectando gravemente a las mujeres afrodescendientes asignándoles (material y simbólicamente) roles menos calificados, lo que las coloca en lugares de mayor subordinación.

Tabla 4. Disciplinas del nivel terciario cursadas por la población afrodescendiente en altos cargos en Uruguay, 2013 (frecuencias y porcentajes)

Disciplinas del nivel terciario	Frecuencias	Porcentajes
Ciencias Humanas y Sociales	9	17,6
Ciencias Médicas y Ciencias Biológicas	5	9,8
Docencia	2	3,9
Informática, Arquitectura y otras disciplinas	3	5,9
Administración de empresas	2	3,9
Sin formación terciaria	30	58,8
Total	51	100,0

Fuente: PNUD, 2013: 163

Otras características de las personas afrodescendientes en altos cargos refiere a que en su mayoría son profesionales de las ciencias sociales, humanas, de la salud y la docencia. Sus trayectorias laborales están vinculadas a espacios de participación social, sindical o política, lo que implicaría la generación de capital social en espacios de construcción colectiva, diferencia sustancial con el capital social de la élite nacional que deviene de la herencia familiar intergeneracional (PNUD, 2013: 169).

El citado texto, *Mapa político y de liderazgo de la población afrodescendiente en Uruguay*, contiene un capítulo de componente cualitativo que rescata una mirada discursiva que pretende profundizar en las manifestaciones del racismo institucional, de lo cual surge que la existencia de personas afrodescendientes desempeñando tareas en cargos de decisión, poder o responsabilidad no garantiza que no se reproduzcan lógicas de hegemonía racial, por el contrario se pueden profundizar:

- la segmentación laboral se acentúa;
- la relación vincular de discriminación y violencia se traduce en el espacio laboral;
- la remuneración es menor desempeñando las mismas tareas.

La subrepresentación y la baja participación de personas afrodescendientes en espacios de poder, tanto en el ámbito estatal como en el privado, y los obstáculos que enfrentan aquellos que sí llegan a cargos de responsabilidad, da cuenta del racismo estructural e institucional que permea la organización de la sociedad. Surge un desafío respecto a qué medidas tomar para erradicar los mecanismos de opresión que se presentan como nuevos, pero que se sustentan en viejas estructuras de poder hegemónico racializado provenientes de la administración imperial y que doscientos años de políticas republicanas no han sabido superar.

Mecanismos de equidad racial

Los mecanismos de equidad racial (MER) implican (Guzman, 1996 citada por PNUD, 2015: 10):

- nueva institucionalidad, ubicada dentro de la estructura orgánica del poder ejecutivo,
- sus funciones y sus recursos (económicos y como humanos), condicionan su desempeño y grado de influencia,
- tienen la tarea de coordinar con otros sectores del Estado para incluir y considerar en el diseño de la política pública las demandas, necesidades y potencialidades del grupo referenciado,
- tienen atribuido implementar programas específicos,
- poseen características propias y responden a una lógica de funcionamiento estatal diferente a la que animan al movimiento que le dio origen.

El plan de acción de Durban⁵ y las recomendaciones del Comité CERD⁶ han dado el marco jurídico y la hoja de ruta para la generación de acciones afirmativas y políticas públicas orientadas a la eliminación de las desigualdades raciales generadas por el racismo y la discriminación racial que afectan a la población afrodescendiente.

En Uruguay, los mecanismos se convirtieron en la estrategia utilizada desde la sociedad civil organizada para instalar el tema en la órbita estatal. La llegada al poder del Frente Amplio (FA) como partido de gobierno generó las condiciones necesarias para su concreción. Existieron en la última década al menos diez mecanismos de equidad racial (MER) (PNUD, 2015: 11), como se indica en la tabla 5.

Tabla 5. Mecanismos de equidad racial

Unidad temática por los Derechos de los Afrodescendientes de la Intendencia de Montevideo (UTDA)
Área de Promoción y Coordinación de Políticas Públicas de Acciones Afirmativas para Afrodescendientes, Dirección de Derechos Humanos, MEC
Área étnica afro del Programa Nacional sobre VIH-Sida, MSP
Departamento de Mujeres Afrodescendientes, INMUJERES, MIDES
Asesoría para temas y asuntos de los jóvenes afrodescendientes, INJU, MIDES
Asesoría Honoraria para la Presidencia de la República en Asuntos de Equidad Racial
Asesoría de Asuntos Afro, MVOTMA
Unidad Étnico-Racial, MRE
Comisión Interinstitucional para los asuntos de la no discriminación en el ámbito laboral, MTSS
Oficina Antidiscriminatoria, Intendencia de Rivera

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Sistematización de mecanismos que promueven la incorporación de la dimensión étnicorracial en las políticas públicas en Uruguay (2004-2014)*

⁵ Por más información, véase: <http://www.un.org/spanish/comun/docs/?symbol=A/CONF.189/12>.

⁶ Por más información, véase: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/03/Informe-CERD-Uruguay-2011.pdf>

En lo que refiere al estado de situación de los MER, se observa que si bien ha habido una aparente voluntad política a la instrumentación de las propuestas de la sociedad civil, eso no se ha traducido a cabalidad en lo operativo. La falta de presupuestos autónomos, la poca jerarquización de los mecanismos existentes, la falta de recursos técnicos necesarios, entre otros, han dificultado la ejecución y concreción de las líneas de trabajo obstaculizando que las políticas sociales se lleven adelante de manera eficiente y plena.

Retomando a Ronaldo Sales Jr., 2011 (citado por Werneck, 2012: 17), el racismo institucional también opera de forma “performativa en el discurso formal y oficial de las instituciones traducándose en sus prácticas”. La falta de “inversión” en la institucionalidad racial, conduce al “fracaso institucional” y a la falta de eficiencia en el hacer de la política pública.

3. Paradoja de la política pública como destructora del racismo institucional

Consecuencia de los argumentos desarrollados, la política social puede constituirse en una herramienta muy importante para superar las consecuencias del racismo institucional o, con un uso inadecuado, puede contribuir al reforzamiento y a la perpetuación de las brechas raciales y, por tanto, seguir comprometiendo las posibilidades de desarrollo humano de la población afrodescendiente en Uruguay.

Para ello, resulta sustantivo avanzar en planes de desarrollo integrales que busquen abordar el racismo y la discriminación racial a nivel institucional. Es impostergable avanzar en el diseño de políticas públicas y acciones afirmativas de carácter estructural que estén estrechamente ligadas al concepto de reparación y desarrollo.

Se constituyen como elementos indispensables en este sentido la revisión de las políticas sociales con perspectiva etnicorracial, la asignación de recursos técnicos y materiales a estas líneas de trabajo, la generación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos desde una práctica decolonial y que no recaiga en el *epistemicidio*,⁷ así como la generación de indicadores (cualitativos y cuantitativos) que busquen la desestructuración del racismo institucional.

Para ello se deberán establecer programas permanentes de monitoreo y evaluación del progreso de la implementación de las políticas públicas y las acciones afirmativas, incluyendo indicadores válidos y confiables que den cuenta de los avances y retrocesos de las mismas.

Cabe señalar algunos de los avances más notorios en el marco de las políticas públicas realizados por el Estado uruguayo en la última década:

La construcción de bases de datos: la inclusión de la variable etnicorracial en diversos espacios de recopilación de datos como el acta de nacido vivo del Ministerio de Salud Pública (MSP); todos los registros de información del MIDES y otros ministerios, registros de información de la Universidad de la República (Udelar), han posibilitado el análisis específico de importantes temas con una perspectiva etnicorracial en relación a variables sanitarias, socioeconómicas, educativas, etc. La incorporación de esta categoría analítica es un aporte sustantivo al diseño de las políticas sociales.

Fortalecimiento de capacidades técnicas: el diálogo constante con la academia y con la sociedad civil permitió generar mayor conocimiento así como ampliar la posibilidad de análisis que los datos brindan. Se comenzaron a desarrollar algunas líneas de investigación que tienen como una de sus mejores versiones la elaboración de los atlas sociodemográficos en colaboración con el Fondo de Población de las Naciones Unidas

⁷ Boaventura de Sousa Santos define el epistemicidio como: “Por un lado que la opresión y la exclusión tienen dimensiones que el pensamiento crítico emancipatorio de raíz eurocéntrica ignoró o desvalorizó, y, por otro, que una de esas dimensiones está más allá del pensamiento, en las condiciones epistemológicas que hacen posible identificar lo que hacemos como pensamiento válido. La identificación de las condiciones epistemológicas permite mostrar la vastísima destrucción de conocimientos propios de los pueblos causada por el colonialismo europeo —lo que yo llamo epistemicidio— y, por otro, el hecho de que el fin del colonialismo político no significó el fin del colonialismo en las mentalidades y subjetividades, en la cultura de la epistemología y que por el contrario continuó reproduciéndose de modo endógeno” (2010: 7).

(UNFPA, por sus siglas en inglés). Se realizaron nuevas alianzas con la Udelar que permitieron la generación de un Diplomado en Afrodescendencia y Políticas Públicas.

En esta misma línea, es de suma relevancia la incipiente *capacitación* en la temática al funcionariado del MIDES así como a otros sectores del Estado como el Ministerio del Interior (MI), lo cual se viene reforzando año a año.

El Estado también ha cumplido con su obligación y ha garantizado la *participación de las organizaciones de la sociedad civil organizada* en el proceso de implementación de políticas públicas específicamente a través del Consejo Consultivo de la Ley 19.122. Asimismo, la sociedad civil ha cumplido un rol protagónico en el proceso de colocar el tema en la agenda política y por tanto en el cumplimiento de los compromisos y obligaciones internacionales surgidos de la III Conferencia Mundial contra el Racismo y las recomendaciones que ha realizado el Comité CERD al país.

Es necesario aplicar el mandato expreso de la Declaración y Plan de Acción de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, en especial el artículo 4 del capítulo II, que versa sobre la “participación de los afrodescendientes en todos los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad y el desarrollo económico de sus países, promocionando un mayor conocimiento y respeto por su herencia cultural”.

La constitución a nivel estatal del Grupo de Trabajo en Políticas Étnico-raciales como espacio de coordinación intergubernamental también implica un salto cualitativo en la posibilidad del Estado de pensarse a sí mismo y tomar acciones concretas.

Teniendo en cuenta que el documento base de QUILOMBO pretende ser un disparador conceptual para el abordaje del tema, se referencian las medidas y los indicadores ya elaborados en el marco del *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* de 2013 de CEPAL,⁸ lo que permitirá contar con elementos agregados para la comparación y transformación de las políticas públicas de combate a las desigualdades raciales.

4. Aportes al debate

Los datos sistematizados a lo largo del presente documento pretenden describir el estado de situación frente al racismo institucional. Asimismo, se observa cierta voluntad política de abordar el tema, lo que habilita su discusión en este ámbito.

El Decenio de las Personas Afrodescendientes en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, el abordaje de los derechos de las personas afrodescendientes en el programa del Gobierno nacional, la existencia de espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad civil organizada, los avances en la implementación de la Ley 19.122,⁹ además de la generación del Grupo de Trabajo en Políticas Étnico-raciales a nivel nacional y la generación de datos estadísticos con el componente etnicorracial afrodescendiente, entre otras acciones, dan cuenta de los avances y el reconocimiento de la importancia de abordar estos temas con el objetivo de avanzar hacia una sociedad libre de racismo y discriminación racial.

El proceso de desestructuración del racismo implicaría retomar los siguientes elementos, entre otros:

- Visibilizar que el racismo institucional es sistémico y opera en la estructura económica, social y cultural, impactando en las brechas de desigualdad racial.

⁸ Para ampliar información, véase: CEPAL (2013), *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9232.pdf?view=1>; y *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*, disponible en: http://crpd.cepal.org/sites/default/files/go_c1500860_web1.pdf

⁹ La Comisión Implementadora de la Ley 19.122 (CIL 19.122) está integrada por el MEC, el MTSS y el MIDES. Al mismo tiempo, la Ley prevé la existencia de un consejo consultivo que actualmente está integrado por cinco organizaciones de la sociedad civil: Casa de la Cultura Afrouroguaya, Coordinadora Nacional Afrodescendiente, Mizangas Mujeres Afrodescendientes, Organizaciones Mundo Afro y Triangulación Kultural.

- 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, jóvenes, niños, niñas y adolescentes afrodescendientes.
- Reflexionar acerca de que el racismo es una de las líneas fundacionales del Estado 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 y como tal afecta los derechos humanos de las personas afrodescendientes.
- Reparar las consecuencias del racismo mediante la generación e implementación de políticas públicas eficientes.

Teniendo en cuenta los aspectos planteados, el seminario-debate QUILOMBO 2016, nos invita a reflexionar y pensar conjuntamente:

1. Desde su área de trabajo, ¿cómo cree que opera el racismo institucional? ¿Reconoce alguna de las lógicas presentadas en el documento?
2. Considerando las características del racismo institucional, ¿qué elementos considera de inmediato abordaje en la construcción de políticas públicas con perspectiva etnicorracial que contribuyan a la justicia social? ¿Cuáles serían las estrategias y aliados posibles para su implementación?

Referencias

- CARMICHAEL, S. y HAMILTON, C. (1967) *Black Power: The Politics of Liberation in America*, Vintage Books, New York.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA) (2000) *Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/6714/lcr_1967_rev.21.pdf.
- DAVIS, A. (2005) *Mujeres, raza y clase*, Akal, Madrid. Disponible en: <http://www.mujerfariana.org/images/pdf/Davis-Angela---Mujeres-Raza-y-Clase.pdf>.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2010) *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, Trilce, Montevideo. Disponible en: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20el%20saber_final%20-%20C%C3%B3pia.pdf.
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA), INTENDENCIA DE MONTEVIDEO, FUNDACIÓN EL ABROJO (2007) *Encuesta sobre percepción de exclusión social y discriminación*, INE-IM-Fundación El Abrojo, Montevideo.
- MAYA RESTREPO, A. (2009) “Racismo institucional, violencia y políticas culturales. Legados coloniales y políticas de la diferencia en Colombia”, *Historia Crítica*, noviembre, pp. 218-245, Universidad de los Andes, Bogotá. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81112369012>.
- MIDES (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL) (2015) *QUILOMBO 2015. Afrodescendientes y derechos a la salud*, Documento base, 21 de agosto, Coordinado por la División de Derechos Humanos, Dirección Nacional de Promoción Sociocultural, Montevideo.
- (2014) *QUILOMBO 2014. Afrodescendientes y educación: Brechas en las aulas*, Documento base, 7 de agosto, Coordinado por la División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS), Montevideo.
- (2013) *QUILOMBO 2013. Trabajo, empleo y población afrodescendiente en Uruguay*, Documento base, 29 de octubre, Coordinado por la División de Perspectivas Transversales, DNPS, Montevideo.
- (2012) *QUILOMBO 2012. Acciones afirmativas y afrodescendencia*, Documento base, 27 de setiembre, Coordinado por Departamento de Perspectivas Transversales, DNPS, Montevideo.
- PNUD (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO) (2015) *Sistematización de mecanismos que promueven la incorporación de la dimensión étnico-racial en las políticas públicas (2004-2014)*, PNUD, Montevideo.
- (2013) *Situación socioeconómica y mapa político y de liderazgo de la población afrodescendiente del Uruguay*, PNUD, Montevideo.
- RAMÍREZ, T. (2012) “Políticas públicas, acciones afirmativas y población afrouruguaya”, *Cuarto Congreso de Uruguayo de Ciencia Política. “La Ciencia Política desde el Sur”*, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-15 de noviembre, Montevideo. Disponible en: <https://www.yumpu.com/es/document/view/13436339/politicas-publicas-acciones-afirmativas-y-poblacion-afrouruguaya>.
- SEGATO, R. (2010) “Los cauces profundos de la raza latinoamericana: una relectura del mestizaje”. *Crítica y Emancipación*, año II, n.º 3, primer semestre. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20120301125018/CyE3.pdf>.
- (2007) “El color de la cárcel en América Latina. Apuntes sobre la colonialidad de la justicia en un continente en desconstrucción”, *Revista Nueva Sociedad*, n.º 208, marzo-abril, ISSN 0251-3552, Caracas. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3423_1.pdf.
- (2006) “Racismo, discriminación y acciones afirmativas: Herramientas conceptuales”. Disponible en: <http://blog.utp.edu.co/etnopediatria/files/2015/03/Rita-Laura-Segato-Racismo.pdf>.
- WERNECK, J. (2012) *Racismo institucional. Un abordaje conceptual*. Geledés, Instituto da Mulher Negra. Disponible en: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/FINAL-WEB-Racismo-Institucional-uma-abordagem-conceitual.pdf>.

Anexo: Mecanismos de equidad racial

Nombre del mecanismo	Rango jerárquico	Año de creación	Ubicación en la estructura estatal	Objetivos/ funciones	Líneas programáticas	Acciones	Presupuesto asignado	Recursos humanos asignados	Estado de situación
Unidad temática por los Derechos de los Afrodescendientes (UTDA)	Unidad	2004	Desarrollo Social, Intendencia de Montevideo (IM)	1) Transversalizar los programas municipales con perspectiva étnico-racial	1) Vivienda; 2) salud étnica; 3) derechos humanos; 4) cultura, y 5) recepción de denuncias por casos de discriminación racial y racismo, entre otros.	1) Vivienda: convenios de reparación urbanística y habitacional y de recuperación del patrimonio perdido. 2) Salud étnica: inclusión de la dimensión en registros de policlínicas municipales. 3) Cultura: seminarios culturales. 4) Educación: Becas de estudio en convenio con el MEC.	No	3	Actualmente es Secretaría de Equidad Étnico Racial y Poblaciones Migrantes
Área de Promoción y Coordinación de Políticas Públicas de Acciones Afirmativas para Afrodescendientes	Sección	2005	Dirección de Derechos Humanos, Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	1) Promoción de políticas de acciones afirmativas para población afrodescendiente a nivel nacional. 2) Promoción de la coordinación de políticas relativas a discriminación racial a nivel regional.	1) Coordinar y promover políticas públicas de acción afirmativa para afrodescendientes a nivel nacional.	1) Ámbito de creación y revisión histórica: creación de grupo intra e interinstitucional (Dirección Nacional de Cultura, Dirección de Educación, Comisión de Patrimonio Cultural de la Nación, Inspecciones de Historia de Primaria, Secundaria y UTU e Instituto de Formación Docente) con finalidad de investigación. Se realizaron talleres y se elaboró una guía que no se publicó por falta de presupuesto. 2) Consecución de becas para población afrodescendiente (coordinado con UTDA): otorgamiento de ayuda financiera, apoyo y acompañamiento familiar y curricular servicio honorario otorgado por la organización de la sociedad civil Ubuntu	No	1	El área de DDHH pasó a órbita de Presidencia la cual no incorpora esta temática de manera expresa.
Área Étnica Afro	Línea de trabajo	2005	Programa Nacional sobre VIH-Sida, Ministerio de Salud Pública (MSP)	1) Identificar organizaciones de sociedad civil que trabajen en temas de salud y VIH con población afro.	1) Elaboración de plan de acción que integre población afro, ITS y Sida.	1) No se ha realizado plan de acción. 2) No se han identificado organizaciones que aborden la temática. 3) Se han realizado acciones independientes que no cuentan con línea de base	No	1	No existe más el mecanismo
Departamento de Mujeres Afrodescendientes (DMA)	Departamento	2005	Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	1) Promover planes y políticas públicas para garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres afrodescendientes, a través del empoderamiento en su carácter de ciudadanas	Sin dato	1) Plan de Oportunidades y Derechos: diálogo sociedad civil-Estado 2) Inclusión mediante decreto presidencial de variable étnico-racial en el Estado. 3) Sistema de Información de Género: inclusión de variable étnico-racial obligatoria. 4) Creación del Diploma en Afrodescendientes y Políticas Públicas junto con la Universidad de la República (Udelar).	Sí	7	Hoy cuenta con tres personas en recursos técnicos

Nombre del mecanismo	Rango jerárquico	Año de creación	Ubicación en la estructura estatal	Objetivos/ funciones	Líneas programáticas	Acciones	Presupuesto asignado	Recursos humanos asignados	Estado de situación
Asesoría para temas y asuntos de los jóvenes afrodescendientes	Asesoría	2005	Instituto Nacional de la Juventud (INJU), MIDES	1) Visibilizar la situación que enfrentan los jóvenes afrodescendientes	1) Promoción de derechos, y 2) eliminación de brechas que afectan a jóvenes afro.	Sin dato	No	1	No existe más el mecanismo
Asesoría Honoraria para la Presidencia de la República en Asuntos de Equidad Racial	Asesoría	2010	Presidencia	Sin dato	Sin dato	Sin dato	No	1	No existe más el mecanismo
Asesoría de Asuntos Afro	Asesoría	2007	Minsiterio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en convenio con Organizaciones Mundo Afro (OMA)	1) Asesorar en el diseño e implementación de políticas de vivienda y formulación de mecanismo que combatiera la discriminación hacia la población afrouruguaya	1) Promoción de la participación de la comunidad a través de la implementación de políticas de equidad y de la aplicación de políticas públicas que lucharán contra el racismo.	1) Conferencia sobre políticas públicas de vivienda vinculadas a la comunidad afrodescendiente del Uruguay, referenciándose en recomendaciones del CERD; 2) Firma de Convenio marco con la IM para la recuperación de patrimonio cultural y arquitectónico de Barrio Ansina/Reus Sur para reivindicar el espacio de cultura afro perdido con el desalojo forzoso realizado por el Estado en dictadura, años 1978 y 1979	Sin dato	Sin dato	Sin dato
Unidad Étnico-Racial	Unidad	Sin dato	Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)		1) Población Afrodescendiente en América Latina y el Caribe, zona de frontera y África subsahariana	1) Acuerdo bilateral con Brasil para realizar un foro permanente de frontera; 2) Creación de la Oficina Estratégica Regional en Sudáfrica, en la Embajada de Uruguay en Sudáfrica, para avanzar en comercio internacional	No	1+4*	En funcionamiento
Comisión Interinstitucional para los asuntos de la no discriminación en el ámbito laboral	Integrada por MIDES, MEC, MTSS, eventualmente INJU, y sector privado	2003	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	1) Elaboración de un decreto para acuerdo público privado y abordar la temática de discriminación racial y racismo en ámbito laboral hacia personas afrodescendientes	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	El borrador del decreto no fue aceptado por MTSS, que presentó una versión alternativa con la que el MEC y el MIDES no acordaron. La comisión quedó extinta
Oficina Antidiscriminatoria	Oficina	2009	Intendencia de Rivera	1) Establecer una comisión de seguimiento	Sin dato	Sin dato	Sin dato	1**	Actualmente esta oficina no está en funcionamiento

* Un embajador itinerante y cuatro funcionarios.

** La persona asignada pertenece a OMA. Trabaja y articula el tema, pero materialmente la oficina no existe.

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Sistematización de mecanismos que promueven la incorporación de la dimensión étnico-racial en las políticas públicas en Uruguay (2004-2014)*