



2015-2025

DECENIO DE LAS PERSONAS
AFRODESCENDIENTES

RECONOCIMIENTO :: JUSTICIA :: DESARROLLO

GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN

Acciones afirmativas para la población afrodescendiente

 **mides**
Ministerio de
Desarrollo Social



2015-2025

DECENIO DE LAS PERSONAS

AFRODESCENDIENTES

RECONOCIMIENTO :: JUSTICIA :: DESARROLLO

GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN
**Acciones afirmativas
para la población
afrodescendiente**

Montevideo, diciembre de 2015

© **Ministerio de Desarrollo Social**
Dirección de Promoción Sociocultural
División de Derechos Humanos

Avda. 18 de Julio 1453
Teléfono: (598) 2400 03 02* interno 1831/1640
CP. 11200. Montevideo, Uruguay

derechoshumanos@mides.gub.uy
www.mides.gub.uy
www.mides.gub.uy/ley19122
www.mides.gub.uy/afrodescendencia

ISBN 978-9974-715-38-7

Diseño: Unidad de Información y Comunicación

Índice

5 Marco legal y conceptual

10 Diseño

16 Implementación

19 Monitoreo y evaluación

Marco legal y conceptual

En temas de afrodescendencia, ¿cuál es el marco normativo uruguayo?

Hacer políticas sociales con enfoque de derechos humanos es mejorar la eficiencia de las mismas para que tenga una clara repercusión en la calidad de vida de las personas.

El Estado uruguayo, a través de los diferentes instrumentos de derecho internacional público, se ha comprometido y obligado a combatir todas las formas de discriminación y racismo. Para el cumplimiento de esos objetivos, el primer paso de la estrategia ha sido la introducción de la variable étnico-racial en las políticas y programas sociales que permitan una lectura diferenciada sobre la realidad de las personas afrodescendientes, así como acciones afirmativas que apunten a reducir las brechas de desigualdad que devienen de las inequidades raciales estructurales, y de esa forma eliminar las prácticas discriminatorias, ya sea en lo social, cultural e institucional.

El racismo y otras formas de discriminación refuerzan formas de desigualdad social y racial, como la pobreza y la indigencia, y la situación de desventaja en el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. En este escenario, la situación de las personas afrodescendientes quienes duplican los índices de pobreza y triplican los índices de indigencia, con postergación y rezago en lo educativo y en lo laboral, evidencian el entrelazado que existe entre los distin-

tos mecanismos de opresión, y muestran las áreas donde hay que reconstruir y/o reparar.

Se puede afirmar que el Estado uruguayo está llevando a los hechos la igualdad de derechos que ha consagrado ante la comunidad internacional, teniendo como hoja de ruta y marco conceptual, normativo y ético: los pactos, tratados, convenciones, declaraciones, recomendaciones y observaciones relacionadas a derechos humanos, racismo y no discriminación.

Pactos, tratados y convenciones internacionales:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés)
- Plan de Acción de Durban y III Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y toda forma conexas de intolerancia;
- Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza;
- Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo;
- Convención internacional contra el Apartheid en los deportes;
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos;

A su vez, Uruguay cuenta con diversas herramientas jurídicas para garantizar los procesos hacia la equidad e igualdad étnico- racial. Entre ellas:

- Ley 17.677 sobre incitación al odio, desprecio o violencia o comisión de estos actos contra determinadas personas;
- Ley 17.817 sobre lucha contra el racismo, la xenofobia, la discriminación y toda forma conexas de intolerancia; y creación de la CHCRDX;
- Ley 18.059 del Día Nacional del Candombe, la cultura afrouruguaya y la equidad racial;
- Ley 19.122 Afrodescendientes, normas de acciones afirmativas que favorecen la participación en la esfera educativa y laboral.

¿Qué implicancias tiene una ley de acciones afirmativas para afrodescendientes?

La Ley 19.122 propone una serie de acciones orientadas a promover la participación e integración de personas afrodescendientes en las dos esferas donde se presentan los nudos críticos de la desigualdad, en el área educativa y laboral.

Es una ley específica que aborda algunos puntos de carácter integral como el reconocimiento de “... *el racismo, la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y el tráfico esclavista.*” (artículo 1) así como la vulneración de derechos que históricamente ha padecido y padece la población afro en Uruguay, e impulsa a favorecer, proteger, apoyar y garantizar desde una perspectiva de derechos humanos el desarrollo de los y las afrodescendientes en Uruguay.

¿A qué obliga la Ley 19.122?

Cuotificación laboral

El artículo 4 de la ley obliga a todos los organismos públicos a destinar en sus llamados abiertos y contrataciones una cuota del 8% para ser ocupados por personas afrodescendientes, con presupuesto anual¹ propio y específico para que estas disposiciones sean cumplidas.²

Teniendo en cuenta la realidad del rezago educacional, debido a la desvinculación temprana del sistema educativo de los y las afrodescendientes, y para poder garantizar que ese 8% ingrese en empleos calificados y no únicamente en puestos de servicios, propone capacitación para el empleo (artículo 5) designando también un cupo no inferior al 8%, así como en los diferentes sistemas de becas y de apoyo estudiantil (artículo 6).

Cuotificación en sistema de becas y apoyos estudiantiles

El artículo 6 establece la asignación (reserva) de cupos de un porcentaje³ a los sistemas de becas y de apoyos estudiantiles para personas afrodescendientes.

1. “[...] Tales entidades deberán destinar los porcentajes del crédito asignado para cubrir los puesto de trabajo en cada uno de los llamados específicos que realicen, en el cumplimiento de los dispuesto en el inciso anterior [...]”

2. Los artículos 4 y 7 hacen referencia a la incorporación a la plantilla de las empresas de personal afrodescendiente y afirman: “Cométase a la Oficina Nacional del Servicio Civil la presentación anual de la información que surja de la aplicación del presente artículo, en el marco de lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley Nº 18.046, de 24 de octubre de 2006, en la redacción dada por el artículo 14 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010.” (Artículo 4, Ley 19.122)

Programas educativos y formación docente

Otro elemento está relacionado con el carácter simbólico de la Ley (artículo 8). La misma busca propiciar un cambio cultural, con la educación como herramienta de transformación social, declarando de interés la incorporación de los aportes y el legado de la comunidad afrodescendiente, profundizando y actuando directamente en los contenidos escolares.⁴

Asimismo, la Ley 19.122 prevé mecanismos de operatividad, ejecución, evaluación y monitoreo: I) la presentación de informes anuales de la ONSC ante el Parlamento nacional; y II) la creación de un consejo de la sociedad civil, entre otros.

Temporalidad

El artículo 4 de la Ley establece una temporalidad de implementación de la misma de 15 años contados desde su promulgación. Asimismo, a partir del quinto año la Comisión deberá evaluar el impacto de las medidas dispuestas.

3. El porcentaje no está establecido en la ley y en el decreto reglamentario se sugiere un cupo que guarde proporción con este grupo poblacional (artículo 11 del decreto reglamentario). En cambio, en las Becas Carlos Quijano sí se establece “al menos un 30%, del fondo para personas afrodescendientes” art.6, Ley 19.122).

4. (...) Artículo 8°- Se considera de interés general que los programas educativos y de formación docente, incorporen el legado de las comunidades afrodescendientes en la historia, su participación y aportes en la conformación de la nación. En sus diversas expresiones culturales (arte, filosofía, religión, saberes, costumbres, tradiciones y valores) así como también sobre su pasado de esclavitud, trata y estigmatización, promoviendo la investigación nacional respectiva.

Diseño

¿Cómo se registra la ascendencia étnico-racial de las personas?

La perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas también implica avanzar en la construcción de dispositivos de medición que contemplen elementos sustanciales y característicos de la población objeto de dicha política. Esto supone revisar y crear instrumentos eficaces para el registro a nivel estatal del componente referido a ascendencia étnico-racial.

Se reconocen dos formas de categorización⁵:

- La autoidentificación que hace referencia al autoreconocimiento en base a determinados elementos (subjetivos u objetivos) con los cuales una persona se autopercibe, se identifica y reconoce.
- La heteroidentificación que refiere a la definición en base a la decodificación de las características que unas personas hacen sobre otras. Esta última se basa en la imagen proyectada y la idea construida detrás de la misma, en la cual opera fuertemente el fenotipo racial.

La heteroidentificación no da cuenta de la afrodescendencia y su complejidad en términos de los diferentes elemen-

5. Este fragmento es sacado de Documento del Ministerio de Desarrollo Social sobre el proyecto de acciones afirmativas para población afrodescendiente, presentado ante la Comisión de Población de la Cámara de Senadores (Mayo, 2013), en consulta para la creación de la Ley 19.122. División de Perspectivas Transversales- DNPS- MIDES.

tos identitarios que la componen, sí en cambio lo permite la autoidentificación, donde la dimensión étnica-racial y las experiencias de discriminación se conjugan.

Desde la División de Derechos Humanos del MIDES consideramos que la mejor alternativa es la autoidentificación (utilizada en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) de 2006 y en el Censo de 2011); la cual es materializada en las preguntas “¿Usted cree tener ascendencia...?” y “¿Cuál considera que es la principal?”.

Estudios recientes demuestran que existe un alto nivel de concordancia entre la declaración por autoidentificación y la heteroidentificación⁶, lo que supone una priorización del componente racial y de experiencias de discriminación como elementos que definen la identidad propia.

Uruguay tiene una corta historia en la incorporación y registro de la autoidentificación étnico-racial de las personas. De todas maneras, como se sostiene en el citado estudio de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, “hay un cierto consenso social en torno a las percepciones sobre la perte-

6. Según el estudio ¿Qué ves cuándo me ves? (AÑO) realizado por FCS-Udelar, que trata sobre la clasificación étnico racial afrodescendiente, arroja un alto nivel de coincidencia entre la autoidentificación y la heteroidentificación de la afrodescendencia. En ambos mecanismos operan, separada o conjuntamente, los elementos racial (construcción social), étnico (de pertenencia identitaria y de experiencias de discriminación racial -denunciante y reivindicativo) que pueden decodificar las personas, en torno a otras o sobre sí misma.

nencia étnico-racial, por lo que el criterio de auto atribución, usado habitualmente en los instrumentos oficiales, se adecua bien a la sociedad uruguaya”⁷.

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.

En esta línea, es fundamental incluir como variable obligatoria en todos los formularios de llamados la pregunta sobre ascendencia étnico-racial. Esto permite por un lado avanzar en los registros nacionales existentes sobre etnia-raza y por otro lado definir la población pasible de integrar el cupo.

¿Cómo aplicar la cuota de ingreso de personas afrodescendientes en el ámbito público?

En conjunto con la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) se propone analizar las estrategias adecuadas para la incorporación de la variable etnia-raza en todos los llamados públicos

7. Desde el año 2006 se releva y desde el 2011-2012, se cuenta con ambas preguntas que complementan y refuerza la complejidad de los elementos que componen la identidad étnico-racial de las personas; una primera pregunta (tener ascendencia? Manejando múltiples opciones, también en sus respuestas: de afro/negra, blanca, asiática, indígena u otras y una segunda pregunta: “¿Cuál es la principal?”).

que se realicen desde la entrada en vigencia de la ley.

Existen diferentes categorías de llamados existentes. Las tareas categorizadas por Uruguay Concurso son:

- Administrativa.
- Administrativas con supervisión.
- Asistente/ Auxiliar.
- Dirección.
- Docentes.
- Investigación.
- Operativa oficio con supervisión.
- Operativa servicio con supervisión.
- Operativa de oficio.
- Operativa de servicio.
- Profesionales.
- Profesionales con supervisión.
- Técnicas.
- Técnicas con supervisión.
- Técnico en corrección de estilo.
- Técnico – administrativas.
- Técnico especializado.
- Técnico profesional.

En este punto las propuestas de orden operativo son:

- Revisar posibles estrategias a implementar en otros llamados que no se encuadren en el portal de Uruguay Concurso. Por ejemplo, consultorías, contrataciones específicas, pasantías, becas, etc.

- Pensar porcentajes o rangos de cuotas que nos permitan priorizar el ingreso de personas afro por tipo de actividad, apuntando a no reproducir ni la sobrerrepresentación existente en el sector servicios ni la subrepresentación en los puestos de mayor calificación o formación.

Definición de las categorías de los programas educativos

Desde la Comisión de Reglamentación de la Ley 19.122, se solicitó al Repertorio de Políticas Sociales de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES la entrega de un informe detallado sobre los programas de inclusión socioeducativa existentes en los diferentes organismos del Estado. De la información obtenida la Comisión deberá:

- Definir categorías según los objetivos de los programas y asignar en base a criterios definidos el porcentaje de cuota que se aplicará según los objetivos.
- Definir la existencia de un porcentaje fijo o variable según tipo de programa.
- Analizar la disponibilidad de programas que den seguimiento a las personas en su trayectoria educativa.

Puntos clave a considerar

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 información.

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.

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 período 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 un sorteo separado entre las personas afro que les garantice la participación de al menos el 8%¹.

8. Para lograr el 8% final es necesario iniciar con un porcentaje de participantes mayor.

Concurso

El 8% aplica al total del universo que efectivamente cubra requisitos y méritos.

Implementación

Sensibilización/ Capacitación en etnia-raza

La primera acción orientada a la implementación de una ley de acciones afirmativas de éstas características tiene que tener durante todo el proceso de implementación instancias de sensibilización, capacitación y profundización de estudios en etnia-raza. En ese marco se detectó la importancia de trabajar en tres niveles:

- a) Inscripciones: para quienes hacen el primer relevamiento en formularios y registros estatales es fundamental el relevamiento y registro de la ascendencia étnico-racial.

La inexistencia de un registro integral y centralizado que garantice que se formule la pregunta sobre ascendencia étnico-racial, dificulta que la información sea recogida y analizada de forma eficiente.

En estos últimos años se ha detectado un subregistro, en el ítem sobre ascendencia étnico-racial, por lo que la actuación a este primer nivel nos permitirá modificar dicha tendencia. Como lo mencionamos anteriormente, la pregunta por autopercepción es la mejor herramienta.

El relevamiento daría mayores instrumentos a la hora de implementar las políticas de acción afirmativa previstas

en la ley y al mismo tiempo permitiría mejorar las políticas ya existentes, en el alcance y llegada, además de otorgar más elementos de estudio relacionados a cómo opera y se perpetúa el racismo y la discriminación racial.

- b) Equipos de trabajo en los que se insertarán las personas afrodescendientes involucradas en la acción afirmativa.

El objetivo principal de estas instancias es sensibilizar a los efectos de evitar posibles, actualizadas o reforzadas situaciones de racismo y discriminación racial que puedan originarse a partir de la implementación de una acción afirmativa de estas características.

El MIDES ya tiene experiencia significativa respecto al tema, ya que ha realizado varias instancias de sensibilización. Un par de antecedentes de ello son el ingreso de personas trans al ministerio y los ingresos, en los equipos de supervisión e implementación, de cupos del programa Uruguay Trabaja para personas trans, personas con discapacidad y personas afrodescendientes.

- c) A nivel comunicacional: Explicitar la presencia de cupos para población afrodescendiente en los llamados, en los materiales y/o a través de campañas de difusión pública; para ello es necesario realizar una planificación comunicacional adecuada que permita que todas las personas que sean posibles beneficiarias conozcan tanto los programas a los que pueden acceder como la especificidad de la implementación de la ley afirmativa para cada caso.

Llegada a territorio

Se necesita una estrategia para que los equipos de los diferentes organismos, instituciones locales y organizaciones de la sociedad civil que trabajan y abordan la temática afrodescendiente sean quienes realicen la llegada a territorio. Es fundamental, para ello, que se cuente con la información adecuada y con mecanismos de información e integración de las personas afro a los programas que cuenten con cuotas específicas.

Monitoreo y evaluación

Monitoreo

Cada institución deberá organizar una estrategia de monitoreo y evaluación. En el MIDES se contará con una estructura que involucra las siguientes direcciones: Dirección Nacional de Promoción Sociocultural, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral y Dirección Nacional de Políticas Sociales. Asimismo, también se desarrollará una coordinación interinstitucional con Oficina Nacional de Servicio Civil y con la CIL 19.122, integrada por MIDES, MEC y MTSS.

Comisión de seguimiento

La creación de un espacio específico abocado al seguimiento de las experiencias y casos de personas ingresadas por la Ley 19.122, es fundamental para tener mayores elementos que permitan mejorar la implementación de la misma, poder acompañar los procesos de las personas ingresadas e incluso poder detectar posibles situaciones de discriminación que puedan surgir. Esto implica la realización de instancias de sensibilización y capacitación específicas a personal de recursos humanos para el monitoreo de la experiencia.

Mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos

Por justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) entendemos la posibili-

dad de reclamar ante organismos judiciales y no judiciales, es decir administrativos, el cumplimiento de las obligaciones del Estado asociados a los derechos fundamentales. Por su parte, exigibilidad de los derechos refiere al uso de los medios judiciales y no judiciales que permitan hacer efectivos los derechos. En consecuencia, es necesario establecer mecanismos que permitan canalizar los reclamos ante la no aplicación de los mecanismos previstos.⁹ Para ello es necesario generar un espacio de reclamo y denuncias accesible a toda la población.

A este contexto nacional se suma la Resolución 68/237 (2013) de Naciones Unidas que afirma “*que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y tienen la capacidad de contribuir de manera constructiva al desarrollo y bienestar de la sociedad, y que todas las doctrinas de superioridad racial son científicamente falsas, moralmente condenables, socialmente injustas y peligrosas ...*” por lo que el MIDES plantea una serie de acciones y medidas contra el racismo. Esta serie de publicaciones que el MIDES está desarrollando en el marco del Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes y sus ejes de trabajo para el período 2015-2024: reconocimiento, desarrollo y justicia, se propo-

9. Fragmento de documento de lineamientos para el debate de la Comisión de Reglamentación Ley 19.122. Primeras líneas de debate para la reglamentación de la ley 19.122. Afrodescendientes: normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral. (2013). División de Perspectivas Transversales- DNPS-MIDES.

nen dar a conocer a cabalidad los derechos de las personas afrodescendientes para una efectiva realización y garantía de los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles.

Para ampliar información, comunicarse con:

División de Derechos Humanos

Dirección Nacional de Promoción Sociocultural

Ministerio de Desarrollo Social

Email: derechoshumanos@mides.gub.uy

Teléfono: 2400 0302 interno 1640/ 1831

www.mides.gub.uy/ley19122



2015-2025

DECENIO DE LAS PERSONAS
AFRODESCENDIENTES

RECONOCIMIENTO :: JUSTICIA :: DESARROLLO

GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN

Acciones afirmativas para la población afrodescendiente



Ministerio de
Desarrollo Social

Dirección de Promoción Sociocultural
División de Derechos Humanos

Avda 18 de Julio 1453
CP. 11200. Montevideo, Uruguay