

Hacia un Uruguay Intercultural: Ley 19.122 y Educación

Towards an Intercultural Uruguay: Act 19.122 and Education

Mónica Olaza¹ 

Universidad de la República (Uruguay)



Para citaciones: Olaza, Mónica. "Hacia un Uruguay Intercultural: Ley 19.122 y Educación". *PerspectivasAfro* 3/1 (2023): 153-170. Doi: <https://doi.org/10.32997/pa-2023-4426>

Recibido: 1 de abril de 2023

Aprobado: 30 de junio de 2023

Editora: Silvia Valero. Universidad de Cartagena-Colombia.

Copyright: © 2023. Olaza, Mónica. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/> la cual permite el uso sin restricciones, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre y cuando que el original, el autor y la fuente sean acreditados.



RESUMEN

Esta investigación indagó en la aplicación de acciones afirmativas en el área educativa en Uruguay según indica la Ley 19122, entre 2014 y 2019. Se realizaron entrevistas a informantes calificados y claves, a partir de las que se concluye que buena parte de estos años se dedicó a la instalación institucional para comenzar la implementación. En este proceso intervinieron diferentes variables que complejizaron su efectivización, al mismo tiempo que dejaron aprendizajes y visibilizaron tensiones interculturales e interraciales. El núcleo de aplicación estuvo en el nivel de la enseñanza media y en la formación docente para ese nivel educativo.

Palabras clave: acciones afirmativas; afrodescendencia; cuotas; equidad racial; interculturalidad; racismo.

ABSTRACT

This research focused on the application of affirmative actions in education in Uruguay, in compliance with Act 19122, between 2014 and 2019. Interviews were conducted with qualified and key informants, from which it was concluded that much of this period was devoted to the institutional installation necessary to begin implementation. This process involved a number of variables that complicated its completion, which nonetheless were a source of learning and made visible some intercultural and interracial tensions. The core of application was at secondary education level and teacher training for that level of education.

Keywords: affirmative action; Afro-descendants; quotas; racial equity; interculturality; racism.

¹ Doctora en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Profesora Agregada con Dedicación Total en la Facultad de Psicología (UDELAR). molaza@psico.edu.uy

INTRODUCCIÓN

Este trabajo propone analizar el primer período de implementación de la ley que establece acciones afirmativas para afrodescendientes en el área educativa en Uruguay, que se extiende entre 2014 y 2019. En este texto me detengo en el área educativa, desde la escucha de lo que los entrevistados y las entrevistadas señalan como sus preocupaciones y alcances en materia de aplicación de esta política pública.

En otros trabajos, he realizado comparaciones con variados aspectos de aplicación de acciones afirmativas en Brasil, Colombia y Estados Unidos. Aquí, centro mi atención en lo que aconteció en Uruguay durante los primeros cinco años a partir de 2014, año en el que se reglamenta la Ley 19.122. No obstante, lo que las entrevistas dejan ver como obstáculos o favorecedores de implementación de este período de experiencia uruguaya contiene aspectos que pueden ser tomados en cuenta en otras experiencias. Como se analizará, varios de ellos se presentan a nivel de las microrrelaciones entre los distintos actores, así como en consideraciones institucionales a prever. Otros denotan el racismo a microescala y permiten observar las diferencias entre la relevancia de la creación de la ley, en este caso de acciones afirmativas para afrodescendientes, como parte del camino para disminuir las desigualdades raciales, mientras que otros mecanismos racistas casi invisibles siguen operando de forma muy manifiesta. Se propone reflexionar acerca de algunos de ellos.

Antes de proceder a la exposición de resultados y a su análisis, considero conveniente incluir algunas claves de esta investigación y develar ciertas características del contexto de aprobación de la ley, para una mejor comprensión de los resultados que se presentan. Acerca del primer punto, los resultados aquí expuestos forman parte de una investigación mayor, en la que se realizó el seguimiento de la aplicación de las normas establecidas en la Ley 19.122 como acciones afirmativas para afrodescendientes en las áreas educativa y laboral. En otro trabajo he analizado específicamente el área laboral, por lo que aquí me abocaré a lo que aconteció en el período en términos de educación. Los objetivos de la investigación fueron: indagar avances en la aplicación de las acciones afirmativas (en este texto enfocadas en educación); averiguar acciones realizadas; identificar posibles obstáculos para su aplicación; analizar las relaciones entre los distintos actores que integraron el proceso de implementación. Se aplicó el enfoque cualitativo, priorizando la escucha atenta y crítica y se realizaron entrevistas semiestructuradas, aplicando un conjunto de preguntas que guiaban la entrevista. No obstante, se buscó escuchar lo que los entrevistados y entrevistadas consideraran relevante narrar. Fueron contactados informantes calificados, entre ellos representantes en mecanismos de equidad étnico-racial, integrantes del movimiento afro organizado nombrados para la composición del Consejo Consultivo para la implementación de la ley y a informantes clave de organismos públicos. Algunas entrevistas fueron presenciales y otras virtuales, sin que esto afectara la obtención de los resultados, el tiempo de duración o el ánimo de los entrevistados.

Como se describe entre los argumentos que declaran el Decenio de los Afrodescendientes 2014-2024, los afrodescendientes de todo el mundo, sean descendientes de las víctimas de la trata transatlántica de esclavos o migrantes más recientes, son parte de los grupos más pobres y marginados. Estudios efectuados por organismos internacionales y nacionales demuestran que los afrodescendientes todavía tienen un acceso limitado a servicios de educación y salud de calidad, a la vivienda y la seguridad social. En muchos casos, su situación continúa siendo invisible. Muy frecuentemente son discriminados en la administración de justicia, se enfrentan a tasas alarmantes de violencia policial, a la aplicación de perfiles delictivos en función de la raza y sus niveles de participación política son bajos, tanto para ejercer el voto como en el ejercicio de cargos políticos

(Organización de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/68/237). Esto muestra que el racismo y la discriminación siguen manifestándose en la desigualdad y las desventajas para las personas afrodescendientes de las Américas y el Caribe, por lo que continúa vigente la necesidad de aplicar correctivos ante las desigualdades y desventajas. Esto mantiene también vigente la necesidad de diseñar políticas públicas que contemplen acciones afirmativas. Uruguay está incluido en este panorama, por lo que aquí se propone continuar estudiando aspectos relativos a la ampliación de los derechos ciudadanos. En trabajos previos se confirma la permanencia y la incidencia del racismo en la situación de desigualdad en la que la población afrodescendiente vive en Uruguay y su coexistencia con una serie de medidas de política pública. En este sentido, la Ley 19.122 es sustancial. Al igual que en otras sociedades, como Brasil, Colombia o Estados Unidos, en Uruguay las acciones afirmativas generan polémica. Sin embargo, cuando se conoce un poco más sobre ellas, las acciones afirmativas y la ley que las instituye son percibidas como avance, pero es necesario vigilar su implementación y ser pensadas en un marco amplio de políticas públicas que abarque distintos aspectos de la vida social y sus interacciones: educación, relaciones en el trabajo, difusión de la cultura afro, medios de comunicación, y su orientación hacia toda la sociedad, porque el racismo es un fenómeno social relacional y total (Wieviorka). Hasta el momento, como se plasmó en la ley, se da prioridad al trabajo y a la educación (Olaza, *Afrodescendientes 170-186*). Al mismo tiempo, de forma similar a otras experiencias de ejecución de acciones afirmativas, en Uruguay se observa que esto no es sencillo y su efectivización constituye un problema.

En Brasil, el reclamo de acciones afirmativas y los resultados de las luchas del movimiento negro para poner en discusión y posterior implementación las cuotas en varias universidades, tomando como ejemplo central la Universidad Federal de Santa Catarina, muestran la enérgica polémica entre aquellos académicos (mayoritariamente afrobrasileños y blancos aliados) que promovían la puesta en marcha de las acciones y sus oponentes blancos, y, lo que es muy importante, el hecho de que la polémica acerca de las políticas de acción afirmativa, particularmente en educación superior, logró permear a la sociedad y colocó en el debate la propia conformación de la nación (Scherer-Warren y Dos Passos 17- 45; 99 -116).

En lo que respecta al contexto de la sociedad uruguaya donde se puso en marcha lo mandado por esta ley, uno de los hechos importantes fue el registro de la variable étnico-racial en el censo de población de 2011. En ese período, varios países latinoamericanos volvieron a incluir o incluyeron por primera vez ese registro. Cerca del 90% de la población uruguaya considera que tiene ascendencia blanca y que esta es su ascendencia principal. Los afrodescendientes son, desde el punto de vista cuantitativo, la principal minoría étnico-racial del país: un 8,1% de la población total con información relevada declara ascendencia afro y 4,8% la considera su ascendencia principal (Cabella, Nathan y Tenenbaum 69).

El procesamiento de los datos del censo mostró que hay diferencias entre la población blanca y el resto de la población, a favor de la primera. A su vez, es el de los afrouuguayos el grupo para el que las diferencias son más significativas. En educación, aunque las sucesivas generaciones de uruguayos logran acumular más años de estudio, las brechas entre blancos y afrodescendientes permanecen estables o experimentan mejoras de muy poca magnitud. Así, por ejemplo, el promedio de años aprobados en el sistema educativo por personas con ascendencia afro o negra está por debajo del observado entre las personas de ascendencia blanca en todas las edades después de los 15 años (Cabella, Nathan y Tenenbaum 51-56; 70 - 71). En lo que sigue, este artículo se estructura con la descripción del proceso hacia la aplicación de las acciones afirmativas, particularmente en educación, la constitución y el trabajo de la subcomisión de educación y las conclusiones.

Mojones en el proceso de implementación de la ley

Como pasos previos para su aplicación, la Ley 19.122 consideró la constitución de una Comisión Implementadora formada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Para algunos entrevistados y entrevistadas hubo demora en la conformación de esta comisión por parte del MIDES, responsable de la implementación de la ley y articulador entre los integrantes de la comisión y su relación con el Consejo Consultivo. Cuando quedó conformada la comisión, se decidió, para mejor avanzar, subdividirla en dos, una dedicada a trabajo y otra a educación.

Otro paso fue la creación de un Consejo Consultivo integrado por representantes de la sociedad civil afro, en calidad de asesor de la Comisión Implementadora también establecida por esta ley. Estaba previsto, además, que serían tres las organizaciones integrantes, a las que se sumaron tres más. Tomando en cuenta un criterio de secuencia y envergadura históricas, las primeras tres organizaciones serían Asociación Cultural Uruguay Negro (ACSUN), Organizaciones Mundo Afro (OMA) y Casa de la Cultura Afrouruguaya (CCA). De acuerdo con lo que manifiesta uno de los entrevistados, si bien en las organizaciones mencionadas se presta en mayor o menor medida atención a especificidades de género y territoriales, esto no sería suficiente para considerar que en estas tres importantes organizaciones del movimiento afro está representado el sentir de esta comunidad y, principalmente, el abordaje de estos temas. Entonces ingresaron al consejo Triangulación Cultural K, con sede en el departamento de Canelones, la Coordinadora Nacional Afrouruguaya y Mizangas. Con respecto al género, las mujeres afro, tanto en el plano internacional como en Uruguay, han destacado por su lucha desde este lugar, con la especificidad que conlleva ser mujeres afro, han batallado doblemente en sus organizaciones originales (llegando a desvincularse de ellas en muchos casos para formar otras) y en los espacios de la sociedad en su conjunto. En lo relativo a la territorialidad, hasta el primer registro de la variable étnico-racial, el imaginario uruguayo y los propios afrouruguayos se colocaron mayoritariamente en la capital del país. Posteriormente, los registros estadísticos mostraron su fuerte presencia en otros departamentos. Además, pensar en clave territorial y representativa de los departamentos del país supone una deuda pendiente originada en el macrocefalismo montevideano. Revertir esto es abrir espacios a las diversidades locales, a cada una de esas realidades, a sus vivencias, sentires y necesidades, y al reconocimiento de sus aportes a la historia de los afrouruguayos también desde sus localidades.

Uno de los aspectos transversales al proceso de constitución e implementación fueron las relaciones en el interior del consejo y de la comisión. En esta última las entrevistas enfatizan en que ciertos personalismos y personalidades dificultaron fuertemente los avances en el proceso de implementación. Esto hizo que hubiera lapsos temporales sin reuniones de la comisión, generando enfrentamientos entre Estado y sociedad civil, y entre las organizaciones afro, y un clima de trabajo por momentos de mucha tensión para todos los integrantes. Aunque en algunas entrevistas se realizan autocríticas por parte de las organizaciones acerca de su participación, con momentos de ausencias institucionales, para varios no hubo un calendario claro, con una frecuencia establecida que marcara el funcionamiento y generara presencia institucional para la temática. Hubo dificultades para generar horarios de funcionamiento, ya que las disponibilidades de los integrantes del Estado en sus funciones coinciden en general con horarios laborales de los representantes de las organizaciones. Esto supone la necesidad de flexibilizar por parte del Estado los horarios de sus funcionarios abocados a este tipo de

comisiones. Un aspecto alternativo que también puede haber incidido es que estos funcionarios deberían contar con la posibilidad de contemplar estas tareas dentro de su planificación y no por fuera de ella, dado que requieren de mucho tiempo y compromiso que la mayoría de las veces exige un sobretrabajo. Incorporar estas tareas a su planificación, además de constituir un derecho del trabajador, permitiría profundizar las acciones requeridas y generaría un compromiso institucional con la implementación de la ley, más allá de la voluntad de cada funcionario. En palabras tomadas de las entrevistas:

Yo siempre me pregunto, en políticas públicas, ¿hasta dónde podemos decir?, ¿en qué momento podemos decir que algo se instaló como una política pública o como una política de Estado?, ¿en qué momento?, ¿cuáles son las señales? Porque a veces las acciones quedan muy supeditadas a improntas personales, bueno, equipos que se conforman en determinado momento, que tienen una afinidad o un convencimiento por el tema muy especial y a veces son esas personas que lo impulsan desde ahí y hacen un trabajo muy de hormiga, de intentar que se impregne un poco más en la institución. Pero hay distintas señales que te van mostrando que, en realidad, es muy poca esa impregnación total. (Entrevista 1, informante clave, MEC)

Un funcionamiento en lo que tiene que ver con su regularidad, más en torno a proyectos o a actividades puntuales que a una institucionalización que hable de la consolidación de un organismo como tal, con una agenda variada. (Entrevista 2, activista destacado)

Recordemos que se trata de construir una agenda de trabajo en común, entre Estado y sociedad civil, por lo que termina resultando sustancial para el funcionamiento efectivo prever estos aspectos prácticos, como las posibilidades respecto a los horarios laborales, la sobrecarga de trabajo para los funcionarios cuando este no está incluido en la agenda, la consideración del tiempo extra que esta actividad supone para los representantes de la sociedad civil en la organización de su vida diaria y, lo que es llamativo y para nosotros una alerta, es la ausencia de la temática en la institución, ya que no tomar en cuenta estos aspectos denota que no forma parte de la previsión del trabajo institucional de los organismos del Estado. Entonces, generar un lugar en la agenda es realmente una acción visibilizadora y antirracista.

Uno de los ejemplos relatados en el campo también da cuenta de la importancia de contar con respaldo jerárquico para la temática y para los funcionarios asignados a trabajar con ella.

Hubo casos donde lo que planteó la ministra de Educación y Cultura en su informe, [...] sobre los compromisos asumidos, las tareas realizadas y el funcionamiento del ámbito y la temática no tenía nada que ver con, ni respondía a lo que efectivamente se había hecho, con situaciones a veces risibles y a veces irascibles que se dieron con la ministra de Educación y Cultura, lo que significaba también un cierto desconocimiento o un cierto, no quiero decir desprecio, pero en el fondo es desprecio de la temática. (Entrevista 2, activista destacado)

Por ejemplo, crecía esta sensación de qué bien, cómo avanza la Dirección de Educación y el MEC, pero, en realidad, hay una distancia muy grande con, por ejemplo, con otras áreas del MEC o, bueno, lo que podía llegar a decir una ministra, la ministra de Educación y Cultura en una actividad, en su discurso, a veces había una brecha que, o, no sé, omitía cosas o las decía de un modo que no era, y eso dejaba en evidencia, que no había del todo... (Entrevista 1, informante clave, MEC)

Este es otro problema que abonó relaciones de tensión entre el Estado y la sociedad civil, o parte de ella, luego de retomar un tiempo de ausencia de las reuniones:

Esto fue una de las cosas que llevó, o uno de esos momentos tensos del retorno, después de tiempo de no estar, una de las organizaciones hizo un planteo muy duro en relación a esa instancia de rendición de cuentas y al funcionamiento mismo que estaba teniendo el ámbito contra el Estado, contra el representante del Estado, que, paradójicamente, lo hicieron frente a funcionarios que estaban haciendo todo lo que podían. Llanto, problemas, [...] conflictividad emocional e interpersonal que se genera en estos ámbitos donde conviven, por lo general, sociedad civil con el Estado, cada uno con sus lógicas distintas, y población negra afrodescendiente con población blanca. (Entrevista 2, activista destacado)

Distinguir entre los funcionarios que colaboran y sus jefes es otro punto a tomar en cuenta. Esto no quiere decir no establecer críticas, sino cuidar hacia donde se encaminan, principalmente cuando los funcionarios cooperan con un trabajo que los excede y están inmersos en relaciones jerárquicas. Son comprensibles también las críticas por parte de la sociedad civil ante esta invisibilización, pero sin eludir las situaciones recién planteadas. Un análisis más detallado remite a separar entre actitudes que pueden ser generadas por los funcionarios designados por el Estado y la lógica de funcionamiento estatal y las decisiones de las diferentes jerarquías a las que estos funcionarios están supeditados, que, a su vez, operan generalmente en consonancia con las lógicas institucionales. Vale aclarar que no se desdeña el Estado sino de su lógica de funcionamiento, que refleja un modelo hegemónico de pensar la sociedad, los movimientos sociales y los sujetos. Aun así, estos conflictos marcan la presencia de interculturalidad, porque hay tensiones, diálogos, disputas, cuestiones impensables años atrás.

La interculturalidad augura un proceso a ser construido desde los diálogos entre portadores de saberes diferenciados, la atención e inclusión de la diversidad y el disenso, como una tarea de autocritica de la identidad y el saber propios, que permita la objetivación y una mirada desde afuera de uno mismo, que habilite al diálogo. Este último supone comunicación con el otro en un contexto situacional que, además de ser un espacio, incluye disposiciones con las que se está en el contexto, valoraciones y cómo se está en él (Fornet-Bentancourt 47). En muchos casos, y este no es la excepción, la interculturalidad requiere mejorar las condiciones para su práctica. Más que un diálogo entre culturas, la interculturalidad pone en diálogo situaciones humanas, la diversidad de sujetos humanos concretos, la diversidad de los mundos situacionales en que seres humanos vivientes viven y organizan, a su manera situacional, sus necesidades y aspiraciones (Fornet-Bentancourt 47). Cuando hay escucha, este diálogo intercultural de situaciones entre sujetos concretos en una situación contextual específica, está presente la intersubjetividad. En este sentido, en las relaciones entre el Consejo Consultivo y la Comisión Implementadora, si bien hubo momentos de no escucha, o de escucha parcial, hubo comunicación, presencias, hubo diferencia y diversidad, impensadas para habitar estos espacios tiempo atrás.

Las tensiones expresan también lo ineludible que resulta cuestionar las bases del sentido común, en este caso, de la sociedad uruguaya en lo que respecta al tema étnico-racial, para desentrañar los factores culturales, simbólicos y subjetivos que refuerzan el mantenimiento histórico-estructural de este tipo de desigualdad. En la dimensión simbólica, en el imaginario social y el inconsciente cultural actúan silenciosamente las jerarquías sociales construidas que presuponen estatus simbólicos y morales que distinguen a personas y grupos y disponen barreras de distinción y diferenciación social que sirven de base a las relaciones de explotación y exclusión y son,

además, mecanismos centrales en los procesos de creación, perpetuación e institucionalización de la desigualdad (Badaró y Grimson 283-288).

Por lo general, y por lo que en el diagnóstico compartimos todos del posicionamiento del tema a nivel sociedad en general, eran equipos de trabajo a los que les costaba mucho obtener espacio, recursos, reconocimiento y apoyo para su labor al interior de sus propios organismos; ministerios o direcciones. Porque muchas veces la temática es considerada de segundo o de tercer nivel, por lo tanto, no van los funcionarios de mejor rango o de mayor antigüedad. Entonces, claro, ese vínculo entre las delegaciones del Estado y las de la sociedad civil no siempre fue un vínculo fluido, sino que tuvo momentos de confrontación o contradicción. Algunas naturales y obvias, porque como sociedad civil reclamábamos mayor y mejor cumplimiento de lo establecido en la ley. (Entrevista 2, activista destacado)

Dentro del campo de las tensiones interculturales, la sensibilidad que mueve al racismo y sus consecuencias, aun para quienes han realizado un trabajo identitario subjetivo profundo en el marco individual y colectivo, como menciona Fanon (30-86; 228-292), el racismo provoca en las personas que lo han sufrido una alerta permanente que, sumada a la histórica ausencia experimentada por los afrodescendientes en los espacios de toma de decisiones, al racismo institucional padecido y su negación por parte de la cultura hegemónica, puede llevar a la desconfianza hacia los funcionarios no afro. No obstante, los compromisos diferenciados que asumieron los organismos del Estado, diversificados entre sí, pero también en la interna, han mostrado funcionarios que se dejaron involucrar por la temática, tanto como para formarse y procurar acciones que permitieran avanzar en la aplicación de la ley. Cuando ambas partes, Estado y sociedad civil, cada una también con sus diferencias internas en cuanto a equipos y organizaciones, pudieron valorar los esfuerzos mancomunados en logros, esto significó momentos de bienestar con respecto a ese trabajo conjunto, a la vez que, aunque no todo lo deseable y necesario, el tema se encaminaba hacia la formación de funcionarios o docentes, por ejemplo.

A veces hay una distancia muy grande entre lo que valoramos en lo concreto con el equipo en el que estaba yo [...] y otros equipos [...], en algún momento, bueno, concretamos que se hiciera una formación o por lo menos, una jornada de sensibilización a los funcionarios del MEC sobre el tema, eso se empezaba como a poner en la balanza como cosas positivas. (Entrevista 1, informante clave, MEC)

Asimismo, las relaciones entre la Comisión Implementadora y el Consejo Consultivo fueron espacios de disputa dentro del Estado, como es de esperar en el relacionamiento interracial e intercultural. Esto marca un avance porque se realiza desde espacios de representación por parte del movimiento social. El espacio estatal y la interculturalidad como noción y como vivencia ofrecen un camino posible para que la diversidad no quede únicamente librada a su expresión, sino que permita la transformación. En este sentido, una de las características del espacio estatal nacional es viabilizar las controversias entre actores y grupos sociales en relaciones de diálogo y conflicto por sentidos, significados, símbolos. En ese aspecto, el espacio estatal “implica una economía política de producción de identificaciones” (Grimson 179) donde la cultura es un entramado en el que se pugna por las posibilidades de transformación. La pugna contiene disputas por desigualdades y por su legitimación. Los agentes se sitúan de maneras diferentes respecto del poder y tienen intenciones distintas.

A su vez, el espacio estatal se ve tensionado por estereotipos y prejuicios o por la suposición de que estos pueden estar operando. Uno de ellos es la noción de raza como resultado de una selección cognitiva de rasgos

que marcaron a grupos poblacionales atribuyéndoles un destino en la jerarquía social y en las relaciones de producción, para lo cual se distinguieron en cada contexto signos que señalaban la no-europeidad, la no-blancura, el no-poder. En relación con esto es que la raza remite a un pasado, a la vez que permite afirmar que lo que hoy se percibe como no-blancura es resultado de la identificación de una lectura contemporánea de los cuerpos que los vincula a los pueblos vencidos, aunque más no sea por habitar el mismo paisaje de su otrora derrota bélica en el proceso de la conquista. Por lo tanto, la raza es un fenómeno cognitivo, o mental (Quijano 778-790), pero que, sin embargo, constituye una huella en dirección a quién se fue y a quién, por lo tanto, se es (Segato, *Los cauces* 21-34). La alerta ante las posibles expresiones de racismo a las que están expuestos los afrodescendientes a través de actitudes también se hace presente en las relaciones interculturales e interraciales en el espacio estatal, aun para la aplicación de acciones afirmativas que contribuyan a combatirlo. Precisamente, además, porque una de las formas que asume el racismo en nuestro continente se expresa a través de acciones silenciosas de la discriminación automática, arraigada en la costumbre, muchas veces difusa, pero visible en los registros estadísticos, que termina siendo el resultado social de incalculables gestos repetidos. Este racismo constituye el filtro de los alumnos negros en la vida escolar y universitaria, impidiéndoles avanzar en el sistema educativo. En Iberoamérica, este racismo se refleja, además, en que los espacios de mayor prestigio y poder siempre son habitados por personas más blancas, al igual que sucede con el ejercicio de las profesiones más valorizadas (Segato, *Racismo* 4-7), justamente porque algunas desigualdades fueron legitimadas y, por tanto, aceptadas por la sociedad en un momento específico como parte del sentido común y del estado razonable o “natural” de las cosas (Badaró y Grimson 283-288).

Ante esto, surge la pregunta acerca de si el Consejo Consultivo se sintió escuchado por los representantes del Estado en la Comisión Implementadora. Este testimonio sintetiza lo expresado en varias entrevistas:

... escuchados por los interlocutores puntuales, pero no por sus organismos representados. Y muchas veces, y creo que esto vale para todo el colectivo que integraba el consejo, el consejo como tal era poco considerado o directamente no considerado. Y digo como tal porque reivindicó a los representantes del MIDES y del MEC, que muchas veces ponían realmente compromiso para sacar las cosas adelante. Pero, o no tenían respuesta arriba, o no tenían recursos. Particularmente, en el MEC sin duda era así. En relación al MIDES, cabría hacer una distinción en dos niveles, porque como muchas de las personas responsables de llevar adelante las políticas de equidad racial y de implementar la ley eran personas afro, activistas e integrantes, por lo general, mayoritariamente de una de las organizaciones de la sociedad civil afro, a veces podía permear. Esto creo que fue de menos a más, sin duda, en el arranque permeaba totalmente y creo que se fue mejorando en la medida que la lógica de militante iba cediendo frente a la lógica del gobernante, por decirlo de alguna manera. Estas rivalidades internas de la sociedad civil, muchas veces hacían ese no ser escuchado, no ser valorado por aquellos compañeros, entre comillas, que ahora estaban del otro lado del mostrador. Entonces, esta tensión y esta dificultad de diferenciar al gobernante o agente público del compañero con el que se tienen diferencias, o incluso, a veces, enemistades, de un lado y del otro, del lado del Estado no visualizar al otro como un representante de la sociedad más que como un par. Bueno, esto, que también, obviamente, requería un aprendizaje, requiere un aprendizaje de ambos lados, porque yo digo que fue de menos a más, pero muchas veces terminó erosionando el flujo de información, el clima de trabajo, y, por lo tanto, concentrando las decisiones de un lado del mostrador. Obviamente que siempre las decisiones grandes se concentran del lado del Estado, que es quien tiene las potestades legales, por eso, por algo esto es consultivo, no son vinculantes sus determinaciones, cosa que también no siempre se entiende, porque

si nosotros resolvimos tal cosa, bueno, está, pero el Estado resolvió hacer otra. Bueno, pero eso es consultivo. (Entrevista 2, activista destacado)

Este testimonio contiene varios temas, al mismo tiempo que coincide con lo enunciado en otras entrevistas. Por un lado, la diferencia en cuanto al interés mostrado por la temática al interior del Estado, en particular desde la máxima jerarquía ministerial, en este caso MIDES y MEC. Por otro lado, al interior de cada organismo, en cuanto al conocimiento de la temática, el compromiso con la misma, la comunicación entre él o los funcionarios destinados a esta tarea de integrar la comisión y sus superiores jerárquicos, hasta el ministro o ministra. Está presente además, la distinción del conocimiento del tema para aquellos funcionarios afro y en la situación aquí relatada, su desconocimiento por parte de quienes no lo son. Conviene aclarar que el desconocimiento no significa siempre ausencia de interés de parte de los funcionarios o funcionarias, pero sí permite observar el interés institucional o su ausencia. En la escucha desde el funcionario, pero no por parte de sus jerarcas, el MIDES presenta cierta distinción en ese sentido y en la integración de representantes afro en cuanto mecanismos de equidad racial, con la dificultad de encontrarse en niveles de dependencia jerárquica en el organigrama institucional, sin presupuesto propio y, a veces, en medio de la inercia cultural. Además de que en el Estado este no es todavía un tema relevante, de acuerdo a lo ya mencionado y al rango de los funcionarios designados para trabajar en el tema. Ya sea el rango como la formación del funcionario en relación con la temática tiene consecuencias en el nivel de incidencia posible al momento de tomar decisiones y en la comprensión cabal de la situación problemática. Si el funcionario o funcionaria no conoce las situaciones de desventaja que el racismo causa, puede tender a minimizar el problema, en sociedades como la uruguaya, donde el racismo no se percibe como una expresión cotidiana y silenciosa, aunque realmente este sea persistente para quienes son racializados. La situación empeora, cuando se procura ignorar la existencia del racismo y no se cumple con lo estipulado. Aunque el Estado no lo entienda de este modo, esto es parte de una violencia ejercida por la institución, por su forma de funcionamiento y organización, porque sus decisiones evocan el no ser considerado un igual tanto para el tema como para quienes lo representan (De Gaulejac 174-176). A nuestro juicio, resulta relevante detenerse en el análisis de las relaciones interraciales e interculturales al momento de la aplicación de la acción afirmativa y en qué problemas se presentan, no solo para destrabar y prever a futuro, sino para conocer a nivel micro la incidencia de la ideología hegemónica expresada en las relaciones sociales dentro de la institución, aquí organismo del Estado. Son señales que contradicen al nuevo momento en el proceso de reconocimiento, redistribución y participación para los afrouruguayos por parte del Estado, que expresa, al mismo tiempo, de modo menos explícito y naturalizado, el racismo existente en las prácticas cotidianas de su hacer. Esto recae tanto en los cuerpos de quienes son sus funcionarios como de quienes no lo son y es esperable que sea un factor más en la generación de rispideces en las relaciones, en tanto estas lógicas de funcionamiento institucional no se modifiquen.

Entre los funcionarios del Estado, el entrevistado distingue entre funcionarios de carrera, es decir aquellos que son parte del organismo, de los representantes de la sociedad civil, en este caso, además, pertenecientes a una de las organizaciones y refiere a la edición de conflictos preexistentes entre los representantes de organizaciones en el consejo consultivo, cuya función es de asesoría, no es resolutorio, con aquellos que los representan ahora, dentro de la función estatal. El testimonio señala que tanto para unos como para otros hubo dificultades para visualizar los diferentes espacios durante un tiempo, ambos se percibían aún

como sociedad civil. Según lo expresado por el entrevistado, cuando esto se modificó y maduró principalmente desde el lugar del funcionario representante, el diálogo pudo mejorar. No es sencillo y requiere tiempo diferenciar en algún punto al activista del funcionario estatal que representa al activismo, pero ahora con otras funciones. La pregunta es cómo representar al activismo como funcionario integrando el Estado, cuáles son los alcances y limitaciones de la tarea, cómo dialogan ambas en una misma persona. Porque la persona es una, con una tradición reconocida en el activismo por los derechos étnicoraciales, a quien le es encomendada la representación de espacios de creación reciente, como los Mecanismos de Equidad Racial. Constituye también una etapa de aprendizaje para los representantes de la sociedad civil en el Consejo Consultivo y en la Comisión de Implementación. Cada uno tiene responsabilidades específicas. También, en el caso de los funcionarios del Estado cuando coinciden en ser representantes de la sociedad civil, tienen esta doble identidad, pero ahora desde la lógica de funcionamiento estatal, lo cual supuso un aprendizaje. Quienes integran el Consejo Consultivo tienen una única función como representantes de la sociedad civil en la comisión, por lo cual es esperable que estén muy alertas ante las demandas de quienes representan. Sin embargo, ¿sería este un espacio de presentación de demandas o de vigilancia y asesoramiento en cuanto a la aplicación de la ley? Por lo que señalan los testimonios, muchas veces predominó lo primero en el diálogo de la sociedad civil con la comisión, al igual que ha costado, como señalamos más arriba, establecer una separación de sus representantes como funcionarios del Estado y esto ha generado que se trasladen problemas entre las organizaciones de la sociedad civil a la comisión, lo que, a su vez, alimenta la imagen de conflictividad entre estas organizaciones y puede restar escucha atenta a sus sugerencias y, por lo tanto, ir en detrimento de lo central e importante, como es la efectiva aplicación de acciones afirmativas en el área educativa. Analizar estos conflictos es importante, en primer lugar porque las entrevistas lo mencionan, en segundo lugar porque permite objetivar situaciones, repensarlas, darles una nueva dimensión a la luz del tiempo pasado y obtener aprendizajes a futuro, ya que lo fundamental es la implementación de las acciones afirmativas y para ello, la sinergia del activismo es fundamental desde el lugar que a cada quien le corresponda en ese momento. Las entrevistas toman como punto a destacar que garantizar la pluralidad en la integración de tribunales para realizar convocatorias puede evitar posibles malestares y dudas. Hubo marcada diferencia al respecto entre las convocatorias realizadas, por ejemplo, en el MEC respecto al MIDES, a favor del primero. Esto quiere decir que estén presentes representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil y en lo posible que estas no coincidan con las organizaciones ya representadas en el Estado. Si bien tanto organizaciones como representantes en el Estado tienen como objetivo la aplicación de la ley, para el mejoramiento de las condiciones de vida de los afrodescendientes, esto ayudaría a que estén presentes variadas visiones e intereses.

Planificar también requiere destinar recursos y para la implementación de cualquier decisión de política pública es sustancial contar con presupuesto destinado a ello. De lo contrario, la implementación queda atada al presupuesto que se vaya logrando y al compromiso institucional con el tema que, tal como hemos relatado antes, como surge del análisis documental de los informes sobre la aplicación de la ley en el área laboral y como está contenido en los testimonios que siguen, esta temática suele estar ausente de la planificación de los organismos del Estado. En ese sentido, el presupuesto fue otro de los problemas a sortear en los distintos momentos de la implementación como señalan los siguientes testimonios:

Lo que sí puedo decir es que nunca contábamos con un presupuesto que acompañara las propuestas; todo el mundo aprobaba los proyectos, pero no había líneas que los ampararan presupuestalmente de manera clara. Siempre, por ejemplo, la Dirección de Derechos Humanos apoyaba en los eventos, en las jornadas de sensibilización, pero son como recursos que no están claramente definidos, [...] pero, y eso le pasa mucho al MEC, [...] la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Forma de Discriminación, también uno de los reclamos permanentes era dotarla de un presupuesto. (Entrevista 3, informante clave, Administración Nacional de Educación Pública [ANEP])

Los ministerios, las instituciones que están en un espacio así, de aplicación de una política, tienen que tener en sí mismos una planificación y un proyecto con esa política, que las transversalice, el lineamiento del ministerio que abarque a todas sus direcciones, a todos sus espacios, antes de que llegue a pasar y que todo esté transversalizado por la mirada [...] y que incorporen la variable y hagan acciones afirmativas, antes de llegar a eso, que por lo menos tengan un área más específica o un presupuesto asignado para eso más específico, una decisión política más enfática, más clara, política y que se transforme luego en institucional y técnica y que permita trabajar el tema con más dedicación. [...] Las instituciones tienen que tener más incorporado el tema para que esos espacios de coordinación sean realmente espacios de coordinación. A su vez, ese espacio de coordinación nos podríamos preguntar si tendría que ser algo más, espacio de coordinación, como decíamos al principio, de, bueno, tener su propio plan de trabajo y eso. Y ahí lo que pasa es que también es como un tema que les pasa a otras comisiones. (Entrevista 1, informante clave, MEC)

Conjuntamente con esos problemas, hacia finales del período se logró obtener presupuesto:

Entonces, el MIDES tuvo una agenda, construyó una agenda y por lo tanto, planes de acción, una agenda que fue evolutiva, es decir, que fue de menos a más, en lo conceptual, en el desarrollo de su estrategia política pública y en lo más importante, que es la implementación de acciones de política pública específica y la asignación de recursos al respecto, que es todo otro tema capital y central en todo lo que tiene que ver con la instrumentación y la implementación de acciones afirmativas o de políticas de acciones afirmativas sobre equidad racial. Reitero, institucionalidad y asignación de recursos o presupuesto, este es un logro que hay que reconocerle al equipo que estuvo en su momento y por supuesto que, a la ministra y a la subsecretaria, que finalmente incorporaron la definición en el Presupuesto, y no olvidemos que el Presupuesto es una ley, y, por lo tanto, que les dieron rango legal a los organismos internos del MIDES vinculados a los temas afrodescendientes. (Entrevista 2, informante calificado)

Implementación: trabajo de la subcomisión de educación

Antes de la conformación de la Comisión de Implementación, por el año 2012, se formó un grupo de trabajo interinstitucional entre el MIDES (Departamento de Mujeres Afrodescendientes) y el MEC (Dirección de Planeamiento Educativo y Dirección de Derechos Humanos), con el objetivo de

incluir la temática sobre afrodescendencia y racialidad, consecuencias del racismo en la educación. Esto significó casi retomar un trabajo de este tipo desde la educación, luego del realizado por la Asociación de Maestros del Uruguay (ADEMU). Se produjo un material guía para el trabajo docente de diferentes ciclos educativos. Para ello trabajó durante un tiempo considerable un equipo integrado por el Departamento de Mujeres Afro (MIDES) y de la Dirección de Planeamiento Educativo (Consejo Directivo Central [CODICEN] de la ANEP). Se llama *Guía didáctica. Educación y afrodescendencia*. (Entrevista 3, informante clave, ANEP)

Las entrevistas ponen de manifiesto diferencias y momentos de distancias interinstitucionales también en el interior del Estado, debidos a variados motivos. Se dio la existencia de dos ámbitos de trabajo diagnóstico para el desarrollo de las políticas públicas, como el MIDES y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), siendo uno de ellos el organismo rector. Esto implicó trabajo y recursos, además del desgaste que generan las rispideces. En este sentido, surge la pregunta sobre si es posible leer estos sucesos como parte de un abordaje tangencial por parte del Estado respecto de la importancia otorgada al tema.

Uno de los problemas que se considera que el MIDES abordó fue el de las capacitaciones para que los organismos públicos conozcan la ley y la apliquen, y con la población afro, con el cometido de acercar este conocimiento que forma parte de su derecho. Al respecto se destaca la necesidad de generar no solo mecanismos de conocimiento, sino también de apoyo para estimular a que jóvenes y adultos afro logren el nivel de formación requerido para las convocatorias a concursos y confíen en postularse, ya que es menester reforzar la autoestima frente a las profundas huellas que las situaciones de racismo van dejando a través de episodios propios o experimentados por allegados: “a veces están las condiciones objetivas, tienen los estudios o tienen los requisitos, pero no se tiene la confianza y la autoestima y la esperanza de presentarse, ahí me va a ir mal, no estoy preparado, ¿para qué me voy a presentar?” (Entrevista 2, activista destacado). Lo que afirma este testimonio lo hemos escuchado reiteradas veces en trabajos de campo para otras investigaciones sobre afrodescendencia. Es realmente una urgencia de generar autoconfianza y esperanza entre los afrodescendientes. Parte de esta confianza es necesario elaborarla desde la generación de autoestima, pero, para ello, es básico hacer cumplir la legislación vigente, a los efectos de dar mayores garantías de control del racismo en sus distintas manifestaciones.

Pero también están las desventajas de no llegar a cumplir con las condiciones solicitadas. Para ello, se indica la conveniencia de introducir modificaciones a la ley y a su reglamentación para que los aspirantes a la acción afirmativa completen su formación y puedan así acceder, por ejemplo, a puestos de trabajo. En este caso habría una articulación entre la acción afirmativa para un llamado laboral y un refuerzo desde lo educativo, que es donde, como se expresó antes, se produce un cuello de botella para la promoción de las personas afrouruguayas.

[...] impulsar un período ventana, que en otras experiencias se ha usado, en otros casos, en otras cosas, que permita que aquel que no cumple esas exigencias que se plantean a rajatabla, por ejemplo, a nivel educativo, que sabemos que es una de las debilidades y expresión de la brecha de la desigualdad étnico-racial y debilidades de la comunidad afro, como motivador y como acción afirmativa propiamente dicha, permita que aquel joven que ingresa a la administración pública en uso del cupo de la ley, tenga un período “x” para completar sus estudios y poder efectivamente afirmar su puesto en el Estado. (Entrevista 2, activista destacado)

Un obstáculo para la implementación de la ley es “la resistencia cultural institucional del Estado a aplicar la ley” (Entrevista 2, activista destacado). Aun así, y en ausencia de uno de los ministerios clave, como el MTSS, que no participó durante este período de implementación, el MEC desempeñó para los entrevistados un rol de impulsor, aunque reste mucho por hacer y se señalen variadas cuestiones inconvenientes y limitaciones a mejorar, como se indicó párrafos atrás. Se señala que en los últimos años del período que abarca este trabajo hubo un impulso en las actividades de articulación entre la Comisión Implementadora y la ANEP, particularmente

en el logro de algunas actividades en la formación docente, llevada adelante por el Consejo de Formación en Educación (CFE), considerando relevante que la ley se conozca y se aplique por parte de los docentes.

Sobre este punto se llevaron a cabo experiencias mediante las que se trabajó en la formación de formadores de docentes en todo el país. Aún no se logró incluir el tema en el currículum obligatorio, pero sí como talleres optativos con créditos. Para impartir los cursos se organizó un llamado cerrado a organizaciones afrodescendientes. La reglamentación que rige para cargos docentes exige certificación al momento de la postulación. Este es un requisito que no siempre es posible cumplir por parte de los integrantes de organizaciones afro y se subsana con un responsable que lo cumpla. Vale aclarar que el hecho de no presentar las credenciales avaladas por las instituciones educativas en estos casos no es sinónimo de ausencia de formación por parte de los postulantes, que, por el contrario, se han formado a través de su práctica militante, entre pares y realizando cursos específicos. Esta experiencia se vio retrasada por la impugnación de un integrante del tribunal por parte de una de las organizaciones afro, en relación con otra. Al respecto, los entrevistados sostienen con lucidez que el relacionamiento entre las organizaciones afro debería poder resolver con frontalidad, pero fraternamente, los problemas, en lugar de retrasar el avance de las políticas. Esta impugnación supuso un tiempo de resolución, además de generar rispideces entre quienes tienen que trabajar juntos en la Comisión Implementadora.

Se llevaron a cabo curso de sensibilización y capacitación sin obligatoriedad y sucedía que para los otros temas generalmente no alcanzan los cupos disponibles. Sin embargo, para la temática afro no se cubrían:

Plantear determinados temas y sobrepasan el cupo tres, cuatro veces la demanda, y ponemos el módulo o el curso de afro y no llegamos. Y otra vez volver a pedirle a los responsables de cada subsistema que tienen que mirar, o sea, que no hay una clara necesidad, no digo voluntad, digo necesidad, porque no la perciben. Porque el docente uruguayo es curioso. (Entrevista 3, informante clave, ANEP)

En la citada entrevista se manifiesta que, por desconocimiento o racismo, el tema no fue recogido por los docentes como preocupación. Se sostiene, además:

Sí, los primeros dos años de capacitaciones, que no puedo decir que fracasaban, pero que el número no era ni ahí lo esperable, no lográbamos, hasta que, bueno, hicimos un parate, dijimos: ¿esto?, ¿qué pasa? Porque, inclusive, fuimos varias veces a territorios parecidos, porque en ese caso era [el Instituto Nacional de las Mujeres] Inmujeres quien nos aportaba los datos estadísticos, las demandas de los territorios, de los grupos o las comunidades que le mandaban la necesidad de la formación. Pero cuando llegábamos, la convocatoria, que había estado también en manos de esas propias comunidades, la convocatoria formal del organismo público, fracasaba, había poca, poca, muy poca gente. Allí hicimos un parate, revisamos y dijimos, bueno, el grupo seguía confirmando cada vez más que había necesidades de trabajar. Que eso, más que un fracaso, era la evidencia de la falta, acá pasa algo, acá hay que hacer algo, de tal manera que las personas, en este caso los profesionales de la educación, se acerquen a entender de qué se está hablando. No del título, sino del contenido. Porque si nos quedábamos en el título, aparecía la frase “No tengo ningún problema, acá en mi clase están los nenes afro, ellos viven bien, los protegemos”, sobre todo en primaria. Bueno. Pero cuando empezábamos a analizar las condiciones en que vivían esas familias o a problematizar la realidad de los estudios, por ejemplo, que cursaban esos niños, hasta dónde y cómo, las conductas actitudinales, les hacíamos ver e intercambiar sobre cómo los veían actitudinalmente en clase. Bueno, recién ahí, pero recién ahí empezaban a decirnos: “No me había dado cuenta. Ah, mirá, ¿y esto, entonces, tendrá que ver?”. O sea, empezaban

los primeros cuestionamientos. No obstante, al día de hoy, yo seguiría diciendo que, de no haber sido por la gente que se sensibilizó, que es la que hoy nos pregunta “¿Van a seguir haciéndolo?”, no hay como un movimiento espontáneo. (Entrevista 3, informante clave, ANEP)

Posteriormente trabajaron la Dirección de Promoción Sociocultural del MIDES y la ANEP:

Necesitaba trabajar en esa línea y objetivos que tenían ellos, ahí empieza a reforzarse la alianza con los Centros Promotores de Derechos (CPD), esta línea de trabajo ingresa como una de las cinco líneas que ellos proponían. Empezamos a ver también por allí un hincapié mayor en la formación, porque estaban los laboratorios anuales de formación voluntaria, donde los docentes se anotaban y concurrían voluntariamente los sábados, que era increíble ver, se abarcaban muchas líneas. Pero tenemos que reconocer la categoría que tenía esa formación. La categoría profesional, pero también académica, las dinámicas que se planteaban, que hacían que los docentes que se habían inscripto no faltaran; y quienes acompañábamos como representantes, como técnicos, bueno, apoyando, tampoco queríamos faltar, porque eran tan fermentales en cuanto a lo que recogíamos y a lo que nos llevábamos todos, porque no era que estábamos en distinta... Estaríamos en distintos roles, pero todos aprendíamos de todo. Y la dinámica hacía que afloraran también, con espontaneidad, las vivencias de quien participaba, y ahí escuchábamos de todo, escuchábamos todos de todo. Y escuchábamos, claro, anécdotas, como directores, que nos dijeren: “Este tema, sí, pero yo en mi liceo ningún problema, porque no tengo afro, no tengo problema”. O sea, hasta poder hacerlo pensar, pero no puede ser que en una institución grande como la suya no hay ni un afrodescendiente, ¿qué pasó, no hay en el departamento? Y si no lo hubiera en el departamento, qué raro; entonces, quiere decir que solo usted hace este trabajo si tiene un conflicto de este tipo, y si no, no. Eso es como dar vuelta la visión, si tú lo haces desde el lado de bueno, yo tengo esta emergencia y tengo que tratar este tema, o si yo trabajo esto desde un lado de promoción de derechos, tenga o no tenga población discapacitada, tenga o no tenga población afro, tenga o no tenga representantes de la diversidad sexual. Ese tema es parte de la formación integral, tenga o no tenga sujetos en su plantel de docentes o de alumnado que tengan esas características. Porque entonces, es una forma de decir “Ah, no, yo, como eso no lo tengo...”. En 2019 se llegaron a capacitar, entre los cursos del MEC y los de ANEP, 1200 docentes. Y también daban cuenta de, cómo, de su arribo o su sensibilidad al tema, eligiendo muchas veces trabajar en sus proyectos finales o en sus propuestas o sus ensayos finales el tema. E, inclusive, cómo lo incluían con sus alumnados. (Entrevista 3, informante clave, ANEP)

A pesar de las dificultades que no permitieron avances mayores, una mirada retrospectiva permite hacer una evaluación finalmente positiva del trabajo de esta subcomisión:

Hablamos de una experiencia inicial, de una ley nueva y un proceso reciente de creación de un ámbito institucional, porque las cosas requieren también tiempo de maduración [...]. Aun con todas esas dificultades, fue una experiencia muy positiva, que permitió avanzar al país a través de estas acciones del Estado en la realización e implementación de políticas públicas de equidad racial como nunca en la historia se había hecho. (Entrevista 2, activista destacado)

También existen discrepancias entre la visión del Consejo Consultivo y de los representantes del Estado en cuanto a los avances en la aplicación de la ley, aunque dentro de cada sector las percepciones no son homogénea.

El cumplimiento de los cupos a nivel laboral y la lentitud o la no existencia de acciones educativas como las que plantea la ley, esto generó mucha tensión y muchas contradicciones, sobre todo el cumplimiento de las cuotas y, en determinado momento, visiones muy distintas y encontradas sobre la evolución y el avance del Estado en el cumplimiento de la asignación de cuotas laborales. Al punto de llegar a un cierto diálogo de sordos entre algunas organizaciones y los representantes del Estado, porque, efectivamente, unos trataban de demostrar que cada vez eran más organismos los que aplicaban la ley y que eran más los postulados y que eran más los puestos efectivos que se iban asignando, los puestos laborales efectivos que se iban asignando a afrodescendientes, todas cosas ciertas. Y del otro lado se señalaba simplemente la distancia con el cumplimiento del porcentaje del 8% numérico de puestos asignados a afrodescendientes en relación a los puestos asignados. Entonces, y por lo tanto, la crítica al incumplimiento legal y a la falta de compromiso, que fue creciendo. Entonces, creo que había falta de autocritica por parte del Estado o de sus representantes en visualizar estas insuficiencias de cumplimiento y también creo que hubo momentos de intransigencia en parte de la delegación de la sociedad civil para comprender las dificultades que tenía el Estado hacia su interior, y particularmente los que trabajaban el tema, para lograr el cumplimiento de la ley. Entonces, ninguno se sentía considerado, valorado y respetado en su tarea. (Entrevista 2, activista destacado)

Al estudiar la aplicación de la ley en el área laboral fue posible corroborar que hay parte de razón en ambas posturas, ya que hubo un tiempo dedicado a comenzar la implementación, con los problemas que aquí fueron mencionados, se generó institucionalidad, pero hubo falta de planificación para aplicar acciones afirmativas. En general, ni siquiera se llega el porcentaje sugerido como base, no se prevé la realización de capacitaciones, no se incluye en el presupuesto anual de actividades, no se registra la variable étnico-racial y no hay penalización para ello (Olaza, "Afrouruguayos"). No obstante, para avanzar es imprescindible que las discrepancias puedan manifestarse sin obturar el diálogo.

En relación con la omisión en el registro étnico-racial por parte del Estado, en este caso vinculado a la educación, se dice:

El Estado no ha cumplido con los registros administrativos. Y eso es algo que es sumamente importante. Si usted hoy le va a preguntar a ANEP cuántos chicos afrodescendientes quedaron fuera del sistema educativo en los últimos diez años, ese dato está, pero no está total, porque quien quiere lo pone y quien quiere no lo pone. Y eso pasa en todas las organizaciones del Estado, por ejemplo, yo tengo, por *mail* me lo pusieron, hice una consulta al sistema de becas del MEC y me dijeron "Nosotros no recogemos ese dato". Y esa es una obligación del Estado, y me lo está diciendo el Ministerio de Educación. [...] necesito también saber cuántos van a la escuela, cuántos van al liceo, quiénes van a la UTU,² en qué carreras se están formando, en qué empleos están. Si yo quiero atender la población afrodescendiente en el seguro de desempleo, tengo que saber en qué sector. Yo sé que el sector que más los emplea es el sector comercio y el sector construcción, pero necesito saber si son albañiles de primera, si son cajeros o si son... Bueno, eso hoy no lo tengo. Entonces, el trabajar sin datos es un problema histórico que, si bien hay algunos avances muy tibios, porque vuelvo a decir que los datos yo no los conozco porque cada vez que los pedimos no me los mandan, en educación, por ejemplo, la Universidad de la República lo pregunta y, de hecho, está en el censo de la Universidad, en el censo universitario. [...] terrible. Claro que ahí podemos ver las inequidades en el ámbito universitario, pero

² La referencia es a la actual Dirección General de Educación Técnico Profesional.

esa información para una población estructuralmente vulnerada, con vulneraciones estructurales de tantos años, debería tener como una respuesta, bueno, a ver, en UTU, donde históricamente se les decía que tenían que ir a estudiar, bueno, cuántos estudian carpintería. (Entrevista 8, informante calificado, Estado)

Esto dificulta identificar, por ejemplo, la formación a ofrecer para capacitar hacia el trabajo, como mandata la ley para el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). El problema de la culminación del tercer año de liceo es un tema al que no se le ha dado la relevancia que realmente tiene. ¿Qué alternativas se pueden generar? ¿Cómo se puede estimular la culminación de los estudios de enseñanza media para los estudiantes afro? Además de sensibilizar y capacitar a las instituciones, es ineludible el trabajo de acompañamiento de los estudiantes atendiendo cada caso en particular. Constituye una fuente de preocupación la deserción de las personas que ingresan a la formación de diferente tipo, y no se produce por temas económicos, por ejemplo, en el caso de INEFOP, porque se brinda apoyo económico, entonces es probable que existan otros factores que estén operando.

Del análisis que antecede, un primer aporte que surge de este trabajo es la descripción elaborada desde los relatos de entrevista, en la que los entrevistados y las entrevistadas puntualizan el proceso de constitución de las comisiones previstas por la ley para implementar las acciones afirmativas y los problemas que fueron surgiendo en el transcurso del proceso, cómo se fueron solucionando, los aprendizajes que dejan, la experiencia de representación según la institucionalidad de los distintos actores que interactuaron en el proceso: sociedad civil, Estado, su doble condición y desdoblamiento para algunos, ser afro o no, los prejuicios que pueden circular desde cualquiera de los actores. Otro aporte, relacionado con el anterior, permite revelar cómo el racismo se expresa de modo bastante imperceptible también en las pequeñas acciones, aun cuando estas acciones van dirigidas a impugnarlo. Algo similar sucede en un segundo momento, en el trabajo de la subcomisión.

Conclusiones

Varios referentes del pensamiento actual sostienen que la globalización del modelo de desarrollo dominante y el complejo científico-tecnológico produce diversas asimetrías de tipo económico, social y político, y otras menos nombradas, como la asimetría cultural y cognitiva, al expandir por todo el mundo un único paradigma epistemológico. Esto provoca una situación de violencia epistémica que pone en peligro de desaparición la diversidad cultural e inclusive la vida en la tierra, en la medida en que persisten valores, creencias y estereotipos hegemónicos. En el continente americano se expresan como parte de la colonialidad del poder, evidenciada en las desigualdades expuestas por los datos sociodemográficos y admitidas como sentido común. Estas condiciones objetivas y subjetivas dejan huellas en toda la sociedad y en particular en quienes son foco de configuración de estereotipos, prejuicios y estigmatizaciones, y sustentan y refuerzan las condiciones de desigualdad social que las estadísticas muestran. Resulta alentador que esta situación coexista con la emergencia de culturas locales que al menos pongan resistencias a un único modo de entender y actuar en el mundo, y que a veces coincida con contextos políticos favorables para implementar transformaciones. Este ya es un aspecto de importancia en sí mismo. La propia Ley 19122 y el comienzo de su implementación pueden ser tomados como parte de ese proceso de transformación en Uruguay, particularizado en este trabajo para el área educativa.

De acuerdo con lo relatado, es posible dividir en dos etapas este análisis de aplicación de la ley para el período considerado. Uno es de instalación institucional para la implementación y el otro es la implementación misma en el área educativa. Acerca de lo primero hay diferentes registros sobre los tiempos que esto ha llevado, según se pertenezca al Estado o a la sociedad civil, a la vez que se coincide en afirmar que la subcomisión creada a tales efectos tuvo logros, principalmente en el trabajo mancomunado entre el MIDES y la ANEP, con presencia en centros educativos de enseñanza secundaria y de formación de posgrado para los docentes de ese subsistema. Antes de este proceso ya existía un trabajo previo de ambas instituciones, lo que sumó a este desarrollo procesual. Esto enlaza con el segundo punto de aplicación, ya que constituyó lo hecho.

En el medio, estuvo el relacionamiento intercultural, interracial e interinstitucional, con momentos de ruidos y complejidad. Interesa destacar que efectivamente existe esta instancia en la que se ponen en juego los aspectos mencionados, la construcción de jerarquías sociales que presuponen estatus simbólicos y morales diferenciados entre personas y grupos, la conformación de barreras de distinción y diferenciación social con base en las cuales se articulan relaciones de explotación y exclusión, porque exhibe las desigualdades anteriores a estos procesos, de origen, que actúan permanentemente, a la vez que las confronta para su transformación. Aquí quedan al descubierto las lógicas con las que aún operan las instituciones y muchos de quienes las habitan, que están en contradicción con las nuevas decisiones de política pública, como las acciones afirmativas. Un primer punto, entonces, es la necesidad de modificar características de la cultura institucional si es que realmente se pretende reducir las desigualdades en todos sus términos.

También es importante despejar las confusiones que se pueden producir entre quienes han padecido y pueden padecer en cualquier momento el racismo y entre quienes no, al igual que la necesaria presencia de los afrodescendientes en espacios de poder decisorio. Por otra parte, aunque es difícil ubicarse exactamente en los zapatos de los primeros y entender el legítimo reclamo, es posible distinguir entre quienes pueden comprender, empatizar y rebelarse contra el flagelo del racismo y encontrar en ellos un aliado para el trabajo conjunto por una sociedad más igualitaria, justa y saludable. Ejemplo de ello ha sido la lucha por la aplicación de acciones afirmativas en universidades brasileñas.

Las entrevistas dan cuenta de cierta autocrítica sobre la asiduidad de la participación de las organizaciones de la sociedad civil y sobre el comportamiento de algunos de sus integrantes, y expresan con claridad la necesidad de una inclusión seria y responsable del tema del racismo y las acciones afirmativas por parte de las planificaciones del Estado, que se vea reflejada en qué funcionarios se designan, qué presupuesto, qué tiempos, qué planes de trabajo, en la medida que estos fueron elementos que dificultaron los avances y generaron parte de los conflictos. Se identifican, además, bloqueos institucionales para aplicación de la ley e inercia cultural. Generar un lugar en la agenda es realmente una acción antirracista que jerarquizaría la temática, reflejando, así, acciones institucionales, en lugar de dejar librada la implementación únicamente a la voluntad de algunos funcionarios o mandos medios.

Al igual que en el plano laboral, en educación no se conoce la aplicación de la ley en la enseñanza privada en sus distintos niveles, haciendo referencia aquí a la educación formal con habilitación. En este sentido, queda todo un trabajo por construir, para generar involucramiento y compromiso en las instituciones y equipos docentes de la enseñanza privada. Asimismo, casi no se menciona qué sucedió en el período en enseñanza primaria y en la Universidad de la República, al igual que se entiende necesaria la intensificación de las acciones existentes y el incremento de la enseñanza de la historia y la cultura africanas y afrouruguayas y las

investigaciones sobre ellas. Por último, se estima que, si bien esta es una experiencia uruguaya, su puesta en conocimiento puede ser útil para experiencias de otros contextos, a la vez de dialogar con y recibir aportes de experiencias similares.

Bibliografía

Badaró, Máximo y Alejandro Grimson. "Desigualdad, cultura y poder. A propósito de *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad* de Luis Reygadas". *Crítica y Emancipación. Revista de Ciencias Sociales* II/3 (2010): 275-289.

Cabella, Wanda, Mathías Nathan y Mariana Tenenbaum. *La población afro-uruguaya en el Censo 2011*. Montevideo: Trilce, 2013.

De Gaulejac, Vincent. *Las fuentes de la vergüenza*. Buenos Aires: Mármol-Izquierdo Editores, 2008.

Fanon, Frantz. *Los condenados de la tierra*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.

Fornet-Betancourt, Raúl. *La interculturalidad a prueba*. s. l.: s. e., 2006.

Grimson, Alejandro. *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.

Olaza, Mónica. *Afrodescendientes en Uruguay. Debates sobre políticas de acción afirmativas*. Montevideo: Doble clic Editoras, 2017.

____. "Afrouruguayos. Implementación de la Ley 19.122 en el área laboral". Inédito, 2022.

Organización de las Naciones Unidas. *Resolución A/RES/68/237. Decenio Internacional Afrodescendiente*. Washington-Nueva York: Organización de Naciones Unidas, 2013.

Quijano, Aníbal. "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Quijano, Aníbal. Buenos Aires: CLACSO, 2014. 777-832.

Scherer-Warren, Ils y Dos Passos, Joana Célia. *Relações étnico-raciais nas universidades: os controversos caminhos da incluso*. Florianópolis: Atilènde, 2014.

Segato, Rita. *Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales*. Brasilia: Serie Antropología 404, 2006.

____. "Los cauces profundos de la raza latinoamericana: una relectura del mestizaje". *Crítica y Emancipación. Revista de Ciencias Sociales* II/3 (2010): 11-44.

Wieviorka, Michel. *El espacio del racismo*. Barcelona: Paidós, 1992.