



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Política

Informe de Pasantía Licenciatura en Ciencia Política

**El trámite parlamentario de la ley que favorece
la participación educativa y laboral de los
afrodescendientes (Ley N° 19.122)**

Fabián Cardoso

Tutor: Daniel Chasquetti

**Trabajo Final de Pasantía
Programa de Estudios Parlamentarios
Biblioteca del Poder Legislativo**

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso de aprobación en el Parlamento de una política de afirmación positiva orientada a la población afrodescendiente de Uruguay, más específicamente, la ley N° 19.122. Los objetivos específicos del estudio se encuentran orientados a describir, identificar y caracterizar los posicionamientos de los partidos políticos y los diferentes sectores dentro de la Cámara de Representantes (CRR) luego de que el proyecto de ley es modificado y devuelto por la Cámara de Senadores (CSS), conforme a lo establecido en los artículos 134 y 135 de la Constitución¹.

Algunas preguntas disparadoras fueron: ¿Por qué motivo se crea la ley 19.122? ¿Dónde nace el proyecto de ley? ¿Quién lo llevo a cabo? ¿Cuál fue el posicionamiento de los partidos políticos y sus líderes dentro de la Cámara de Representantes? Esta ley ¿fue una solución a la realidad de los Afro uruguayos? ¿Qué tan efectiva fue la ley? ¿Se cumplieron las expectativas propuestas por la misma?

El ensayo está organizado en cinco secciones. En la primera se describe la situación de los afrodescendientes en Uruguay. La segunda trata el Proyecto de Ley. En la tercera se desarrolla el trámite parlamentario. La cuarta trata el posicionamiento de los partidos políticos tras las modificaciones realizadas por el senado. Y finalmente se presentan las conclusiones del trabajo.

La situación de los afrodescendientes en el Uruguay

Durante los últimos años han sido numerosos los trabajos que revelan la diversidad de situaciones que enfrentan los afrodescendientes en nuestro país. Estudios como los de Mónica Olaza (2006) o los de Juan Carlos Cristiano (2008) exponen testimonios de personas que vivieron situaciones de discriminación. Según los académicos, las distintas dimensiones de análisis muestran que los ciudadanos afro son un grupo minoritario generalmente segregado a nivel social y obstaculizado en su desarrollo personal y económico. Esto puede apreciarse con claridad en la dimensión educativa, dado los bajos porcentajes de personas que culminan la enseñanza secundaria y las pocas que acceden a la universidad. Pero también puede observarse en mercado laboral donde esas personas tienden a estar orientadas a trabajos poco calificados y de baja remuneración.

1. El artículo 134 sostiene: *“Si la Cámara en que tuvo principio el proyecto, lo aprueba, lo pasará a la otra para que, discutido en ella, lo apruebe también, lo reforme, adicione o deseche.”* Acceso en: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/134>

El artículo 135 sostiene: *“Si cualquiera de las dos Cámaras a quien se remitiese un proyecto de ley, lo devolviese con adiciones u observaciones, y la remitente se conformase con ellas, se lo avisará en contestación, y quedará para pasarlo al Poder Ejecutivo; pero si no las hallare justas, e insistiese en sostener su proyecto tal y cual lo había remitido al principio, podrá en tal caso, por medio de oficio, solicitar la reunión de ambas Cámaras, y, según el resultado de la discusión, se adoptará lo que decidan los dos tercios de sufragios, pudiéndose modificar los proyectos divergentes o, aún, aprobar otro nuevo.”* Acceso en <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/135>

Una investigación publicada en el año 2008 del sociólogo Juan Carlos Cristiano titulada *“Raíces Africanas en Uruguay”*, generó evidencias sobre la identidad afro uruguaya y la complicada problemática que enfrentan, lo cual fundamenta la necesidad de desarrollar políticas públicas orientadas a esta población. El autor toma en cuenta los aportes de Mónica Olaza (2006) y sostiene que *“El color de la piel funciona como atributo desacreditador transformándose en estigma para su portador. La discriminación racial se manifiesta en diferentes formas y lugares: ausencia de afro-uruguayos en cargos de visibilidad en general, por ejemplo, en la esfera pública, comercio, transporte público; ausencia de afrodescendientes en los programas y publicidades en la tv; inexistencia de cosméticos y productos de belleza para la piel de la persona afrodescendiente.”* (Olaza (2006) en Cristiano (2008)- *“Raíces Africanas en Uruguay”* pág. 7).

Ana María Llano también expone aportes que pueden ayudarnos a comprender nuestra realidad histórica. Sostiene: *“El racismo en Uruguay deja de ser un mito cuando se analizan las cifras oficiales que dan cuenta de las diferencias entre la población afro y no afro. Esta realidad es el resultado de siglos de menosprecio, cosificación e invisibilización del “otro”, el diferente, el no-blanco. Desde la época colonial, los hombres blancos utilizaron el racismo como herramienta de opresión. Luego de la independencia, líderes políticos y sociales continuaron -y continúan- reproduciendo modelos de explotación y jerarquías coloniales. Paralela y contradictoriamente se construyó en el imaginario colectivo la idea de un país integrado, tolerante y equitativo.”* (Llano 2018:16). Esta autora propone estudiar a las personas desde una óptica reflexiva e integral, centrándonos en los procesos multicausales que determinan las oportunidades de los ciudadanos a lo largo de su vida. Su perspectiva busca remarcar y derribar esa idea popular o socio cultural referida a que en nuestro país no existe el racismo.

El trámite del proyecto de ley en el Parlamento reflejó con claridad este diagnóstico. La fundamentación del proyecto señalaba que *“los afrodescendientes sufren un rechazo del 70% en el mercado de empleo y la mayoría de las mujeres que trabajan como domésticas en nuestro país pertenecen a este colectivo (causa directa de procesos educativos fallidos)”*. Asimismo, el diputado frenteamplista Felipe Carballo manifestó en la Comisión Especial de Población y Desarrollo de la CRR que *“en nuestro país, un poco más del 50% de los niños pobres pertenece al sector afrodescendiente”*, en tanto el diputado nacionalista Pablo Abdala, afirmó en sala que *“los niveles de pobreza en nuestro país están por debajo del 20%; sin embargo, los niveles de pobreza entre los afrodescendientes superan largamente el 40% de la población. El 47% de la población afrodescendiente no ha completado la enseñanza primaria; solo el 25% de quienes pertenecen a este colectivo y se encuentran en la franja etaria entre 18 y 25 años concurren o han concurrido al sistema de enseñanza terciaria o universitaria²”*.

2. Proyecto de Ley Diario: 3756 6/12/2011 Pág. 84; Felipe Carballo – Acta: 27. Versión Taquigráfica: 1030, 3/5/2012; y Pablo Abdala, Carpeta y año: 1288/2011. Diario: 3820. 17/10/2012- Pág. 35.

1. El Proyecto de Ley

El proyecto contaba con siete artículos. En el primero se reconoce que la situación de los ciudadanos afros en Uruguay es tributaria de un largo proceso que se remonta a la época del sistema esclavista, donde las personas de esa raza eran tratadas como un objeto o una simple mercancía propiedad de algún capitalista. La relación amo-esclavo generó patrones de conductas que persisten bajo formas modernas de subordinación. Con este artículo se pretende realizar un reconocimiento de las prácticas de discriminación y estigma social sobre las personas afro, que todavía sobreviven en el Uruguay moderno³. Al mismo tiempo, se adelanta la herramienta que el legislador pretende implementar: las acciones afirmativas que contribuyan a igualar derechos.

El segundo artículo define las acciones afirmativas como “medidas que otorgan un tratamiento preferencial a las personas pertenecientes a un colectivo o grupo social que por diferentes razones ha sido discriminado” y agrega que estarán orientadas a “contribuir a la eliminación de los efectos de tales prácticas discriminatorias, propendiendo a lograr una sociedad más justa y equitativa”.

El tercer y cuarto artículo despliegan el mecanismo estatal a ser utilizado para intentar atenuar la discriminación del mercado laboral. Por un lado, se dispone que “el 10% de las vacantes laborales del Estado para personas afrodescendientes con demostrada idoneidad, para lo cual se atenderán adecuadamente los procesos de formación y capacitación destinados a la población objetivo”. Por otro, se establece una enmienda a la Ley de Inversiones (Nº 16.906), mediante la suma de un literal que incentiva la contratación de trabajadores afrodescendientes por parte de las empresas cuyos proyectos de inversión sean declarados promovidos. Para ello, los evaluadores “computarán el incremento de dicho personal por una vez y media a los efectos de los beneficios a otorgar a la promoción del empleo”.

El quinto artículo está orientado a promover la acción afirmativa en el ámbito de la política pública de educación. En concreto, le encarga al Estado la creación de “un sistema de cuotificación de las becas de ayuda económica en las diferentes etapas del ciclo educativo formal (educación inicial y primaria, educación media y terciaria), con atención preferencial hacia jóvenes afrodescendientes”. A su vez, el sexto artículo exige al sistema educativo uruguayo y a las instituciones formales responsables de la educación pública, el reconocimiento de los afrodescendientes que participaron en los procesos que llevaron a la independencia del país. Finalmente, el séptimo artículo le exige al Poder Ejecutivo reglamentar el proyecto de ley con la participación de los

3. “Artículo 1º.- (Objeto de la ley). La presente ley se funda en la necesidad del reconocimiento que la población afrodescendiente de nuestro país ha sido históricamente -desde los tiempos de la trata esclavista- víctima de discriminación racial y de estigmatización social; por lo que se entiende pertinente disponer acciones afirmativas que contribuyan a garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos de todos los habitantes de la República.” Texto proyecto inicial. Tomo: 0 Página:83 Diario:3756

Ver: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/110651/ficha_completa

actores sociales que se encuentran formados y especializados en la problemática social de fondo y que también forman parte de la población a la que va dirigida la ley⁴.

2. El trámite parlamentario

El proyecto de ley fue presentado en la sesión del 6 de diciembre de 2011 de la Cámara de Representantes con la firma de los diputados frenteamplistas Julio Bango, Felipe Carballo; Carlos Coitiño, Antonio Gallicchio, Doreen Ibarra, Daniela Payssé, Nicolás Pereira y Susana Pereyra. El plenario de la cámara lo derivó a la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social, integrada por once miembros, seis del Frente Amplio, tres del Partido Nacional y dos del Partido Colorado. Entre los miembros del Frente Amplio se hallaban los firmantes del proyecto Bango, Ibarra y Pereyra.

El tratamiento en comisión se inició el día 3 de mayo de 2012, con la invitación al principal redactor, Felipe Carballo, con la finalidad de ampliar y profundizar la información sobre el tema. Sin embargo, la sesión más significativa sería la del 6 de setiembre de 2012, cuando la Comisión recibe a los catedráticos especializados en Derecho Constitucional, Dr. Martín Risso de la Universidad Católica del Uruguay; Esc. Jaime Berdaguer, director del Instituto de Derecho Civil II y III de la UdelaR; Dr. Rubén Correa Freitas, Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la UDE; y Dr. Gonzalo Aguirre Ramírez. También en esa sesión de la comisión fueron considerados los informes de los doctores Cajarville, Sapolinski y Korseniak.⁵

El 17 de octubre de 2012 la Cámara lo sanciona y el 22 de octubre ingresa a la CSS. El 16 de julio de 2013 la cámara alta lo modifica y lo devuelve a la CRR para su revisión. El 8 de agosto la CRR lo sanciona y el 21 de agosto de 2013 el Poder Ejecutivo lo promulga.⁶ En términos sustantivos podemos afirmar que todos los partidos están de acuerdo al inicio de la tramitación del proyecto y al final del proceso. En la CRR se producen modificaciones en dos instancias. La primera y más significativa en la comisión y la segunda en el plenario donde se pone en duda la constitucionalidad del artículo 1. A continuación, nos centraremos en los cambios introducidos en los cinco primeros artículos mostrando la importancia del asesoramiento legislativo y la vocación de los partidos por construir un consenso.

Tras haber recibido esos informes, en la siguiente sesión del 13 de setiembre, la Comisión desechó el proyecto original en forma unánime (0 en 9) y a cambio centraron su labor en un proyecto sustitutivo redactado por los diputados Abdala y Bango.

4. Ver: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/110651/ficha_completa

5. Comisión Especial de Población y Desarrollo Social. Carpeta N 1288 de 2011. Versión Taquigráfica N° 1251 de 2012. Ver: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/representantes/47/1251/0/CAR>

6. Asunto 110651. Ver: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/110651/ficha_completa

El artículo 1º del nuevo proyecto fue votado por unanimidad luego de ser modificado tras el debate (9 en 9).⁷ La redacción final quedó de la siguiente manera: *“Reconócese que la población afrodescendiente que ha habitado el territorio nacional ha sido históricamente víctima de la discriminación racial y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista, acciones estas últimas que hoy podrían constituir crímenes contra la humanidad de acuerdo con el Derecho Internacional. La presente ley constituye un acto de reparación de la discriminación histórica reconocida en el inciso anterior”*. (CRR Versión Taquigráfica N° 1251-13-09-2012- 1288/2011).

El artículo 2º del proyecto sustitutivo fue rechazado por unanimidad y como alternativa fue adoptada por unanimidad la redacción del diputado colorado Gustavo Cersósimo (9 en 9).⁸ La redacción final fue la siguiente: *"Declárase de interés general el diseño, promoción, implementación de acciones afirmativas -definidas como el conjunto de medidas legislativas, administrativas y de políticas públicas -en los ámbitos público y privado, dirigidas a los integrantes de la comunidad afro uruguaya, con el propósito de mitigar y contribuir a erradicar la discriminación de los actos que directa o indirectamente constituyan una violación a las reglas y principios contenidos en la Ley N° 17.817 (de setiembre de 2004) como modo de garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales"*. (CRR Versión Taquigráfica N° 1251 -13-09-2012- 1288/2011)

El artículo 3º recibió cambios relacionados con las sugerencias brindadas por parte de los catedráticos invitados a la sesión anterior. El diputado nacionalista Pablo Abdala recomendó los aportes del Dr. Gonzalo Aguirre, quien destacó errores formales en la redacción indicando que se sustituyera la palabra *“interpretese”* por *“interpretase”* que es la manera correcta de conjugar el verbo para este caso. También indicó que se cambiara la palabra *“establecidos”* por el término *“reconocidos”*, debido a que son derechos que existían previamente a la redacción de esta ley." (Aguirre CRR Versión Taquigráfica N° 1251 -13-09-2012- Carpeta 1288/2011)⁹. Por otra parte, el diputado Julio Bango -que ejercía la presidencia de la comisión- sostuvo que formalmente a la hora de legislar era conveniente cambiar la expresión: *“definidas en el artículo anterior”* por *“definidas en el artículo 2º de la presente ley”*. (CRR- Versión Taquigráfica N° 1251 -13-09-2012- Carpeta 1288/2011). Además, Cersósimo hizo hincapié en uno de los aportes realizados por el Dr. Risso que planteaba que este era un tema que no se encontraba relacionado con lo que manifiesta o expone nuestra Constitución, sino que está asociado a las leyes internacionales de los Derechos Humanos que tienen peso y validez en el país. Todos estos aportes que fueron traídos a

7. Comisión Especial de Población y desarrollo social. Carpeta N 1288 de 2011. Versión Taquigráfica N° 1251 de 2012. Acceso: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/representantes/47/1251/0/CAR>

8. Comisión Especial de Población y desarrollo social. Carpeta N 1288 de 2011. Versión Taquigráfica N° 1251 de 2012. Acceso: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/representantes/47/1251/0/CAR>

9. Comisión Especial de Población y desarrollo social. Carpeta N 1288 de 2011. Versión Taquigráfica N° 1251 de 2012. Acceso: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/representantes/47/1251/0/CAR>

debate y bien recibidos por el conjunto de los legisladores que aprobaron los cambios por unanimidad (9 en 9). Por lo tanto el artículo quedo de la siguiente manera: *"Interprétase que las acciones afirmativas definidas en el artículo 2º de la presente ley, se encuadran en el cumplimiento de los artículos 7, 8 y 72 de la Constitución y de las normas internacionales de los derechos humanos, en tanto garantizan el pleno goce de los derechos reconocidos, la igualdad entre los habitantes de la República, y los derechos y garantías que derivan de la personalidad humana"*. (CRR- Versión Taquigráfica N° 1251 -13-09-2012- Carpeta 1288/2011)

El artículo 4º fue rechazado de forma unánime por los diputados que quedaban en la reunión (0 en 6) debido a las divergencias respecto al porcentaje de individuos al que estaría dirigida la ley y el plazo de duración de la misma. Aquí, Cersósimo nuevamente trajo al debate los aportes del Dr. Risso, que consideró que estas acciones deben ser aplicadas durante un período de tiempo corto, ya que de lo contrario irían en contra de los principios de igualdad que protege la Constitución. Otras de las cuestiones a tener en cuenta, y que se pudo comprobar empíricamente, es que estas prácticas afirmativas no siempre logran transformar la realidad que se pretende cambiar. Un ejemplo considerado fue el de EEUU, cuando otorgaba becas de acceso a la universidad o a determinados empleos públicos para sus ciudadanos. Si bien en ambos casos la finalidad era generar igualdad de oportunidades, luego de que la política pública culminaba se volvía a la situación inicial o a una aún peor.¹⁰ Por ese motivo, el Dr. Risso argumentó que no basta con implementar acciones afirmativas si no existe al mismo tiempo un conjunto de iniciativas dirigidas a generar un cambio de conciencia en el accionar de las personas¹¹.

Por último, Cersósimo hizo referencia al porcentaje al que están dirigidas estas acciones -que era entre ocho y diez por ciento- señalando que el mismo era bastante alto conforme a los parámetros internacionales. Siguiendo el razonamiento del Dr. Risso, el diputado colorado alegó que habría que bajar el porcentaje de beneficiarios y disminuir la durabilidad en el tiempo ya que afecta al sistema jurídico de igualdad. Ante esto, el diputado frenteamplista Julio Bango dijo: *"La población autodefinida como afrodescendiente es el 8%, pero del 100% de la población pobre del Uruguay, el 50% son personas que se autodefinen como afrodescendientes. Esto está dando cuenta de que, entre los procesos de reproducción intergeneracional de la pobreza que se dan para todas las etnias y razas, hay un proceso particular en los sectores afro uruguayos que está dado por esta discriminación originaria de la que estamos hablando -que comporta una desigualdad pero que, además, es una discriminación, como reza en el artículo 1º que acabamos de aprobar -y que explica la sobrerrepresentación de la*

10. Comisión Especial de Población y desarrollo social. Carpeta N 1288 de 2011. Versión Taquigráfica N° 1251 de 2012 Acceso: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/representantes/47/1251/0/CAR>

11. Risso sostuvo: *"Por eso, se exige que la acción afirmativa -que es un paliativo- sea acompañada por acciones de fondo, es decir, la acción afirmativa para hoy y una acción de fondo que permita que, en el mediano plazo, ya no sea necesaria la acción afirmativa y se haya restablecido la situación de igualdad"*. (Risso- CRR- Versión Taquigráfica N° 1235 -06-09-2012- 1288/2011 Nro. de Acta: 36.)

pobreza del colectivo afro uruguayo en la población general que es pobre.”(Bango-CRR- Versión Taquigráfica N° 1251 -13-09-2012- Carpeta 1288/ 2011). En la misma línea, la diputada del FA Bertha Sanseverino planteó que debemos comprender a este grupo minoritario de la sociedad uruguaya que presenta indicadores elevados de desigualdad producto de la exclusión. *“Esto llama a una reflexión sobre cómo es que ante políticas públicas que hicieron que la pobreza bajara un 13%, en el caso del colectivo afrodescendiente, se mantuvo por encima de un 30%. Es decir que hay algo que dificulta que esa comunidad pueda recibir los frutos de esa redistribución que va haciendo la sociedad con las políticas públicas: en este caso no se sale de la pobreza porque hay una discriminación.”*¹². Posteriormente a esto, el PN presentó una versión alternativa del artículo 4º, la cual fue aprobada por mayoría (6 en 7). De esta forma, el artículo quedó redactado de la siguiente manera: *“Artículo 4º.- Dispóngase el 8% (ocho por ciento) de las vacantes laborales del Estado (Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales) para las personas afrodescendientes.- Lo dispuesto en el inciso primero regirá por el plazo de diez años contados desde la promulgación de la presente ley, momento en el cual deberá efectuarse una evaluación de los impactos que esta medida ha tenido, en el marco de lo dispuesto en el artículo 9º de la presente ley”, que es la que define todas las evaluaciones y cuestiones. Sustituí “inciso anterior” por “inciso primero” e hice un agregado al final, que dice: “[...] momento en el cual deberá efectuarse una evaluación de los impactos que esta medida ha tenido, en el marco de lo dispuesto en el artículo 9º de la presente ley”.* (CRR Versión Taquigráfica N° 1251 -13-09-2012- Carpeta 1288 /2011). El único representante que votó en contra el artículo fue el diputado Cersósimo quien expuso que el PC no está de acuerdo con la duración en el tiempo de la política pública y la porción de personas a las que se dirige.

El artículo 5º y 7º se mantuvieron sin modificaciones y fueron aprobados por unanimidad (7 en 7). El artículo 6º recibió algunos cambios y fue aprobado por mayoría (5 en 7). El artículo 8º recibió cambios y fue aprobado por unanimidad (7 en 7). El artículo 9º fue aprobado por mayoría (6 en 7) y la parte de una alternativa presentada por el PN se transformó en el artículo 10º, que también fue aprobado en forma mayoritaria (6 en 7). El artículo 10º original del proyecto de Abdala y Bango pasó a ser el artículo 11º que fue reformulado y aprobado de manera unánime (7 en 7)¹³.

La versión final del proyecto fue informada al plenario por el diputado Julio Bango el 17 de octubre de 2012. La votación en general arrojó un resultado de 67 votos afirmativos en 67 presentes. La votación en particular mostró el apoyo de todos los miembros de la cámara a casi todos los artículos. Únicamente el artículo 1º (64 en 67), el 2º y el 3º (ambos 66 en 67) y el 10º (67 en 68) no fueron votados por unanimidad.

12. Comisión Especial de Población y desarrollo social. Carpeta N 1288 de 2011. Versión Taquigráfica N° 1251 de 2012. Acceso: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/representantes/47/1251/0/CAR>

13. Ficha Completa 13/09/2012 CRR Carpeta 1288 Año 2011 Comisión aprueba texto sustitutivo. **ESPECIAL: POBLACION Y DESARROLLO SOCIAL (C/111/10)** : Bango Álvarez, Julio César Nro. de Acta: 37. Acceso: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/110651/ficha_completa

3. Posicionamiento de los partidos ante las modificaciones del Senado.

El 22 de octubre de 2012, el proyecto de ley ingresó a la Cámara de Senadores y fue derivado a la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión, integrada por 4 senadores del Frente Amplio, 2 del Partido Nacional y uno del Partido Colorado. Durante casi 10 meses la comisión analiza el texto, recibe expertos y delegaciones de organizaciones sociales, y finalmente incluye modificaciones a casi todos los artículos. El 16 de julio de 2013 el proyecto sustitutivo que cuenta ahora con 12 artículos, es informado en sala por la senadora frenteamplista Constanza Moreira¹⁴. Tras un interesante debate, el proyecto es aprobado por unanimidad de presentes, tanto en la votación general (27 en 27) como en la particular del articulado.

De esta forma, la CRR recibió el proyecto con las modificaciones del Senado el día 24 de Julio de 2013. Tras rápidas consultas, las bancadas manifiestan conformidad con los cambios realizados, por lo cual acordaron aprobarlo en la sesión del 8 de agosto donde el proyecto aparecía como cuarto punto del orden del día. En líneas generales, los discursos de la mayoría de los diputados sostienen (i) la aceptación de los cambios introducidos en el Senado; y (ii) la idea de que el proyecto supone sólo el inicio de un camino para corregir desigualdades.

El primer diputado en tomar la palabra fue el frenteamplista Felipe Carballo quien señaló que *“las modificaciones que se hicieron al proyecto son de forma, de redacción. Sin duda hoy es un día importante para todos nosotros, porque va a culminar con éxito el trámite parlamentario de un proyecto de ley que presentamos hace dos años (...) Todo surgió hace ya tres años, cuando supimos que el 8 de junio de 2010, en una de las sesiones de Naciones Unidas se declaró a 2011 como el Año Internacional de la Población Afrodescendiente. Así comenzó a gestarse el proyecto que vamos a aprobar en el día de hoy. Ese fue el verdadero origen de este proceso...”*. (CRR- Acta 3875 - 2013- Pág. 129).

Las siguientes intervenciones mantuvieron la misma lógica argumental: acuerdo con la cámara alta, satisfacción con el resultado y compromiso de seguir trabajando. El único momento en que pareció quebrarse ese tono, fue cuando el diputado colorado Cersósimo, buscando fundamentar las limitaciones que su partido consideraba tenía el

14. Señalaba Moreira: *“¿Cuáles son las características de la población afro que justifican este proyecto de ley? La primera es que se trata de una población más joven que la blanca. En la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada la población afro era del 10 %, en la actual es de alrededor del 8 %, pero el peso de la población menor de 20 años es mayor, es decir que son más jóvenes. La tasa de fecundidad en las mujeres afrodescendientes es más alta y, a su vez, las madres afrodescendientes tienen, en promedio, un año menos que las madres blancas. (...) Entonces, los niños negros tienen madres más jóvenes y más pobres, con mayores problemas de ingresos y de desocupación, y también con menor nivel educativo. En la encuesta de 2006, el 50 % de los niños negros era pobre mientras que solo lo era el 33 % de los niños blancos. Cerca de un 50 % de los jóvenes blancos entre 18 y 20 años asistían al sistema educativo en 2006 y entre los jóvenes negros esa proporción se reducía al 30 %”*.

Ver: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/110651/tramite#:~:text=Tom%3A509%20P%C3%A1gina%3A248%20Diario%3A229>

proyecto, citó al columnista Hoenir Sarthou: *"Hacen creer que se está creando equidad y justicia social, cuando en verdad se está maquillando la realidad, disimulando la injusticia estructural con pequeños y baratos privilegios otorgados a unos pocos de los perjudicados por la injusticia. Lo peor es que en ese proceso se corrompen cosas muy caras, como los principios mismos de igualdad y de justicia social."* (Acta 3875 Cámara de Representantes (2013) pág.135).

Ante esto, la diputada frenteamplista Bertha Sanseverino -integrante de la Comisión de Población y Desarrollo- respondió que la visión de Sarthou ya fue abordada en la Comisión, donde invitados como Edgardo Ortuño (Mundo Afro) y Andrés Scagliola (MIDES) analizaron esas ideas y expusieron su parecer con respecto a los colectivos Afro. Por otro lado, la diputada afirmó que las correcciones del Senado eran productivas: *"El proyecto aprobado por esta Cámara no incluía en el artículo 5° la determinación de un cupo, pero en el enviado por el Senado se establece, y dice: "Encomiéndese al Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional la determinación de un cupo no inferior al 8 % (ocho por ciento) destinado a la población afrodescendiente, en los diversos programas de capacitación y calificación que implemente". Me parece que eso es bueno y que, en cierta medida, indica dónde quisimos ubicarnos (...) Otra mejora que me parece importante es la que se introdujo en el artículo 9°. Por este se crea una Comisión que estará integrada por tres miembros, un representante del Ministerio de Desarrollo Social, que la presidirá, uno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y uno del Ministerio de Educación y Cultura, y también se establece que dicha Comisión contará con el asesoramiento de un Consejo Consultivo integrado por tres representantes de organizaciones de la sociedad civil con probada competencia en la temática afrodescendiente, por lo que considero que se conforma un espacio fundamental para el éxito de esta ley"* (CRR- Acta 3875 - 2013- Pág.137).

El también diputado del FA, José Bayardi, compartió las correcciones técnicas realizadas en el Senado, remarcando la importancia del proceso de construcción de la ley, debido al significativo involucramiento con activistas y militantes de las organizaciones afro nacionales que resisten en el país. Sin embargo, señaló que los comportamientos vinculados a conductas racistas o estigmatizantes no pueden quedar sujetos solamente a los efectos de la ley, sino que deberían ir acompañados de una conciencia colectiva que genere cambios sociales. Para Bayardi *"La ley jamás será suficiente si no se introducen modificaciones que permitan superar, desde el punto de vista cultural, aquellos elementos que llevan a tomar ciertas conductas por parte de distintos actores"*. (CRR- Acta 3875 -2013- Pág.140)

El diputado Pablo Abdala perteneciente al sector Alianza Nacional del PN, manifestó que acompaña las modificaciones. También destaca el trabajo responsable de la Comisión Especial de Población y Desarrollo, y del Parlamento en su conjunto, durante el proceso legislativo. El representante argumenta que la ley no es perfecta pero reúne una serie de herramientas y recursos que van orientados en una determinada dirección. Abdala sostiene: *"Obviamente, apunta a superar o a paliar, por lo menos en una*

primera instancia, la situación de discriminación racial que sin ninguna duda vive el conjunto de compatriotas que componen este colectivo, objeto de atención por parte de solución que estamos analizando.” (CRR- Acta 3875 -2013- pág. 135). El también diputado nacionalista Andrés Abt expuso que acompañarían los cambios introducidos por el Senado con la idea de que el proyecto se concrete a la brevedad y que su ejecución comience lo antes posible. Sin embargo, sostuvo: “En este mismo sentido - como dijo el señor Diputado Abdala-, cuando el señor Ministro de Educación y Cultura concurrió a la Comisión de Presupuesto integrada con la de Hacienda le hicimos una consulta sobre este tema para saber quién controlaría que se cumpla con el 8 % que figura en un artículo de este proyecto. No se nos contestó con certeza al respecto. De todas formas, apoyamos el proyecto y tanto es así que esperamos que no termine solamente en el papel sino que dentro de poco tiempo podamos darnos cuenta de que el resultado ha sido favorable.”. (CRR- Acta 3875 -2013- Pág. 139 y 140). Su correligionaria, Verónica Alonso, compartió las exposiciones realizadas y sostuvo que “Nadie tiene el monopolio del trabajo y la defensa de los derechos y la igualdad de los ciudadanos, tengan la condición que tengan. Así que reafirmamos nuestro voto afirmativo con mucha satisfacción. A pesar de todo esto, vale la pena si se habla de un tema del que lamentablemente, nadie hablaba por estar silenciado.” (CRR- Acta 3875 -2013- Pág.141).

Como podrá apreciarse en esta apretada síntesis de intervenciones, el debate realizado en la CRR mostró un significativo consenso. Esto se confirmaría en la votación final (58 en 58).

4. Conclusiones y preguntas.

Este ensayo describió y analizó el proceso parlamentario de la ley “Afrodescendientes, normas para favorecer su participación en las áreas educativas y laborales”. El análisis muestra un trámite virtuoso: acuerdo entre partidos, asesoramiento de la academia y participación activa de ambas cámaras.

En primer lugar, conviene destacar que el borrador del proyecto fue escrito por el diputado del FA, Felipe Carballo y presentado en la Cámara con la firma de varios diputados de ese partido. Aún contando con mayoría en ambas cámaras, este partido aceptó modificar sustantivamente la iniciativa con el objetivo de construir un consenso. El proyecto inicial fue suplantado por un proyecto más preciso escrito por los diputados Julio Bango (FA) y Pablo Abdala (PN).

En segundo lugar, el origen de los cambios radica en el aporte formulado por académicos de tres universidades, especializados en Derecho Constitucional. Sus reflexiones fueron tomadas en cuenta a la hora de formular la redacción final, especialmente los señalamientos de Martín Risso de la UCU.

En tercer lugar, el proyecto fue corregido en la Cámara de Senadores. De acuerdo a las intervenciones de los diputados, fueron modificaciones formales o técnicas, que volvieron más sólido al proyecto y que reafirman la importancia que tiene el sistema bicameral en la formación de la ley.

Finalmente, el proyecto fue reglamentado por el Decreto 144/014 del Poder Ejecutivo, el 22 de mayo de 2014, cuando el presidente era José Mujica¹⁵. A siete años de la reglamentación, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo presentó un informe sobre el impacto de la ley 19.122 en la sociedad uruguaya. Dicho informe sostiene que “Desde el 2014, año en que se comienza a implementar la Ley 19.122 de 21 de agosto de 2013, hasta el 31 de diciembre de 2020, la Oficina Nacional del Servicio Civil relevó el ingreso de un total de 2.353 personas afrodescendientes, que se dieron en veintidós organismos del Estado y en cuatro Personas Jurídicas de Derecho Público no Estatal.” (INDDHH -2021 - Pág. 16)¹⁶

A pesar de este incremento de la población afro en los organismos estatales, debe aclararse y señalarse con preocupación que no se alcanzó el umbral mínimo de 8% que determinaba la ley. El siguiente cuadro revela el incumplimiento por parte del Estado a la hora de implementar la política pública determinada por la ley. El cuadro muestra cuántos ciudadanos afrodescendientes no obtuvieron un empleo público por no aplicarse correctamente la ley. En otras palabras, ingresaron al Estado sólo 2.353 personas cuando deberían haber ingresado 9.445. El incumplimiento es del 75%.¹⁷

Cuadro 1. Personas que no ingresaron al Estado por el incumplimiento de la Ley 19.122

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
915	665	962	1.040	922	1.185	1.404	7.092

Fuente: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (2021). Informe de seguimiento de la Ley 19.122.

¿Por qué ocurrió esto? Parece evidente que fue por un mal diseño de la ley. O sea, la ley tuvo un proceso parlamentario virtuoso pero los parlamentarios y también los asesores fallaron al tratar el tema de la aplicación o *enforcement* de la ley, como denomina a este problema la literatura especializada. El Estado no solo debe ocupar un rol central en la promoción y regulación de políticas públicas, sino también debe ejercer un constante monitoreo y una clara evaluación de las políticas estatales. Esto requiere disposiciones, procedimientos y criterios técnicos muy precisos para obligar a los organismos y

15. Ver <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/144-2014>

16. Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (2021). Acceso en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19122-2013>

17. Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (2021). Acceso en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19122-2013>

agencias públicas en general a tomar en cuenta la norma a la hora de redactar los llamados a concursos para el ingreso al Estado.

Por tanto, es muy decepcionante descubrir como una norma aprobada en forma ejemplar en el Parlamento naufraga a la hora de ser aplicada, sobre todo porque los obstáculos no son presupuestales, sino de contralor y verificación del cumplimiento de disposiciones. La enseñanza que deja este ensayo es que no alcanza con un buen proceso de aprobación de la política pública. Es necesario también un buen diseño que garantice la aplicación y el éxito de la misma.

BILIOGRAFÍA

- Llano, A. (2018). *Efectos del racismo en la construcción de identidad/identificación y sus consecuencias en la lucha contra la desigualdad étnico-racial en Uruguay*. Horizontes críticos sobre afrodescendencia en el Uruguay contemporáneo. Segunda Jornada Académica sobre Afrodescendencia, Montevideo.
- Cristiano, J. (2008). *Raíces africanas en Uruguay*. Universidad de la República Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Tesis Licenciatura en Sociología.
- INDDHH (2021). *Informe de seguimiento de la Ley 19.122. Personas Afrodescendientes. Normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral*. <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informes-2019-2021-seguimiento-ley-19122>
- Olaza, M. (2006). *La cultura afrouruguaya: una expresión del multiculturalismo emergente de la relación global-local*. Tesis de Maestría en Sociología, FCS, Montevideo.

DOCUMENTOS Y ARTICULOS DE PRENSA

- Parlamento del Uruguay. Proyecto de Ley Cámara de Representantes- [online] martes 6 de diciembre de 2011- Versión taquigráfica. Texto proyecto inicial. Carpeta/año: 1288/2011. [Tomó:0 Página:83 Diario:3756](#). CITA: Pág. 84. Acceso el 12/12/2022. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/110651/tramite>.
- Parlamento del Uruguay. Documentos y Leyes. Asunto 110641. Día 3 de Mayo de 2012. *Afrodescendientes. Acceso Mercado Laboral y becas de Estudio. Cuotificación*. [online] Tratamiento en comisión. [ESPECIAL: POBLACION Y DESARROLLO SOCIAL \(C/111/10\)](#) Nro. de Acta: 27. Versión Taquigráfica: [1030](#) . Cita: no hay página. Acceso el 12/12/2022 https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/110651/ficha_completa
- Parlamento del Uruguay. Documentos y Leyes. Fecha /Cuerpo : 17-10-2012 CRR . Carpeta y año: 1288/2011 Asunto. Discusión general. Tomo:0 Página:23 Diario:3820
- Intervención Pablo Abdala: Cita: pág. 35 Acceso el 16/12/2022 https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/110651/ficha_completa
- Parlamento del Uruguay. Documentos y Leyes. 06-12-2011 CRR Carpeta y año: 1288/2011 Texto proyecto inicial. Tomo:0 Página:83 Diario:3756_Acceso el

13/06/2023 <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diarios-de-sesion/3545/EXT/82>

Parlamento del Uruguay. Documentos y Leyes. Asunto 110641. Día 8 de agosto de 2013. *Afrodescendientes (Normas para favorecer su participación en las áreas educativas y laborales)*. Modificaciones de la Cámara de Senadores.

Parlamento del Uruguay. Documentos y Leyes. Asunto 110641. Día 8 de agosto de 2013. *Afrodescendientes (Normas para favorecer su participación en las áreas educativas y laborales)*. Modificaciones de la Cámara de Senadores. Acta 3875. Acceso el 16/12/202:
<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diarios-de-sesion/3855/EXT/128>

IMPO Registro Nacional de Leyes y decretos del gobierno. LEY 19.122 IMPO. Publicada el día 9 de setiembre de 2013. Acceso el 12/12/2022
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19122-2013>