

Afrodescendientes en las Américas y el derecho a la educación: El caso de Uruguay

*Oscar Zumbi Rorra Rodríguez**

Uno de los mayores historiadores del siglo XX señalaba que los “mitos nacionales” constituyen un problema en el que hay que saber distinguir entre lo que se impone desde arriba y lo que llega desde abajo. Estos mitos no surgen espontáneamente de la existencia real de las personas, son más bien algo que estas aprenden de alguien: de los libros, de historiadores e historiadoras, de las películas, de la televisión y, por qué no, en estos tiempos que corren, desde las redes sociales¹.

* Licenciado en Psicología (Universidad de la República del Uruguay, Facultad de Psicología). Terapeuta Cognitivo Comportamental (Sociedad Uruguaya de Análisis y Terapia del Comportamiento. Con el auspicio de la Asociación Latinoamericana de Análisis y Modificación del Comportamiento. Capítulo Nacional de la *Association for Behavior Analysis*). Magister en Derechos de Infancia y Políticas Públicas (Universidad de la República del Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Derecho, Facultad de Medicina y Facultad de Psicología). Especialista en Afrodescendencia y Políticas Públicas (Universidad de la República del Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales). Especialista en políticas públicas para la igualdad (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). Especialista en estudios Afrolatinoamericanos y Caribeños (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). Ex Prof. Adjunto del Programa APEX-Cerro de la Universidad de la República del Uruguay. Licenciado en Psicología del área de Denuncias e Investigación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo del Uruguay.

1 Ministerio de Desarrollo Social, *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia*. Montevideo, 2019.

Introducción

En el contexto latinoamericano, Uruguay es reconocido por su carácter precursor en materia de políticas de universalización de la enseñanza formal. El impacto de la progresiva expansión de la oferta de la educación básica iniciada desde fines del siglo XIX, disminuyó sensiblemente las tasas de analfabetismo en el país, que pasaron de representar el 35.4 % de la población de 15 y más años en 1908 al 3.2 % en 1996 2002 (INE) y 1.5 % en 2011, según el Instituto Nacional de Estadística. El sistema educativo uruguayo logra consolidarse en la primera parte del siglo XX; a partir de la década de 1950, se logró un fuerte incremento de la matrícula de enseñanza primaria y secundaria, etapa en la que, además, se constata un creciente acceso de las mujeres y de la población perteneciente a los estratos sociales más bajos².

Desde la fundación del estado-nación uruguayo, la educación ha invisibilizado a las minorías étnico-raciales, ignorándolas en los contenidos curriculares y en los conflictos de convivencias existentes, teniendo como consecuencia una fuerte discriminación racial. La ausencia de políticas educativas tendientes a mitigar dicha problemática, tiene como consecuencia desempeños escolares descendidos y la deserción precoz originada en comparación con el resto de la población. La forma de discriminación la constituyen acciones institucionales como la ausencia de contenidos identitarios y la ausencia de respuestas ante hechos de discriminación concretos por parte del Estado³.

-
- 2 Calvo, J. (coord.), Borrás, V., Cabella, W., Carrasco, P., De los Campos, H., Koolhaas, M., Macadar, & Varela C. *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1: Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los censos 2011*. Instituto Nacional de Estadística, Programa de Población de la Facultad de Ciencias Humanas e Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de la República, Ministerio de Desarrollo Social, Fondo de Población de las Naciones Unidas. Montevideo, Uruguay, 2013.
 - 3 Rorra, O. "La escuela racializada y sus impactos subjetivos en las niñas y niños

Como antecedentes nacionales sobre la educación y la discriminación racial en niños y niñas afrouruguayos se pueden citar los estudios “Escuela pública y racismo: borradores para una investigación necesaria”⁴; la Encuesta Continua de Hogares (en adelante, ECH)⁵; y, el “Panorama de la Infancia y Adolescencia en la Población Afrodescendiente”. Este estudio forma parte de *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*⁶.

El Código de la Niñez y la Adolescencia (2004) en su artículo 9º (Derechos esenciales) define que todo niño y adolescente tiene derecho a la educación y a ser tratado en igualdad de condiciones, cualquiera sea su sexo, su religión, etnia o condición social. Bajo esta premisa se propone la producción de conocimiento innovador al respecto de las relaciones multiculturales en la escuela, así como colaborar con la tendencia internacional de la inclusión de las multiculturalidades en la agenda pública del Uruguay.

Las desigualdades entre la población afrouruguaya y el resto de la población uruguaya tiene una de sus manifestaciones más visibles en el terreno de la participación y el desempeño educativo. Los estudios realizados hasta el momento consignan que, a pesar de que las sucesivas generaciones de uruguayos logran acumular más años de estudio, las brechas entre “blancos”

afrouruguayos”. Tesis de Maestría. Universidad de la República, Facultad de Psicología. Montevideo, 2015.

- 4 Florit, H. “Escuela pública y racismo: borradores para una investigación necesaria”. En: *Quehacer Educativo. Revista Técnico Docente*, No. 14. 2ª. época. Junio a noviembre de 1994. FUM-TEP. Uruguay. Pp. 14-15.
- 5 Instituto Nacional de Estadística (INE). *Encuesta Continua de Hogares*. Montevideo. 1996 y 2006.
- 6 Cabella, W., Nathan, M. y Tenenbaum, M. *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 2. La población afrouruguaya en el censo de 2011*. Trilce, Montevideo, 2014.

y “negros” permanecen estables o experimentan mejoras de muy baja magnitud⁷. Asimismo, el promedio de años aprobados en el sistema educativo en las personas con ascendencia afrodescendiente está por debajo del observado entre las personas de ascendencia blanca en todas las edades mayores a 15 años. Incluso, la diferencia por ascendencia es mayor a la diferencia de género⁸.

La ausencia de antecedentes contemporáneos a nivel nacional y lo incipiente del tema, hace pertinente su estudio y análisis. La situación de las niñas, los niños y adolescentes afrouuguayos es desfavorable en relación al resto de la población, presentando índices descendidos en todas las áreas, destacándose la educativa⁹. En lo que refiere al ámbito escolar, el rezago escolar es el doble en la población afrouuguayana en comparación al resto de la población. En varios estudios, la escuela primaria es la más mencionada como ámbito discriminador¹⁰.

-
- 7 Cabella, Wanda. “Panorama de la infancia y la adolescencia en la población afrouuguayana”. En: Scuro, L. (coord.) *Población afrodescendiente y desigualdades étnico raciales en Uruguay*. PNUD, Parlamento del Uruguay, AECID, INE, UNIFEM, UNFPA. Montevideo. 2008; Porzecanski, R. “Raza y desempeño educativo en el Uruguay contemporáneo: Un análisis de la brecha entre afro-descendientes y blancos”. Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en Córdoba, Argentina, del 24 al 26 de septiembre de 2008.
 - 8 Bucheli, Marisa; Cabella, Wanda. “El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial”. INE. 2007. Disponible en www.ine.gub.uy; Bucheli, Marisa; Porzecanski, Rafael. “Desigualdades salariales y discriminación por raza en el mercado de trabajo uruguayo”. En: Scuro, L. (coord.) *Población afrodescendiente y desigualdades étnico raciales en Uruguay*. PNUD, Parlamento del Uruguay, AECID, INE, UNIFEM, UNFPA. Montevideo. 2008.
 - 9 INE 2006-2007.
 - 10 Florit, H. “Escuela pública y racismo...”. Pp. 14-15. También Rudolf, S., Díaz, A., Díaz J., Ricarte, C., & Rorra, O. “Las vivencias de la discriminación en la población afrodescendiente uruguaya”. En: Scuro, L. (coord.) *Población*

En el caso de la secundaria, a partir de los 12 años, la proporción de estudiantes en general que asisten a un establecimiento educativo comienza su curva descendente y se empieza a ampliar la brecha entre la población afrouruguaya y el resto de la población. Uno de cada dos jóvenes de 18 años dejó de asistir a la educación formal, entre las y los afrouruguayos. Esta proporción asciende a dos de cada tres jóvenes.

A la hora de evaluar los avances en términos de equidad étnica-racial que hoy existe en Uruguay, la mirada se detiene en las adecuaciones institucionales que de manera paulatina se han instalado dentro del Estado y en la existencia de una normativa que ampara la conquista de los derechos de ciudadanía de la población afrouruguaya. Este análisis constituye un desafío, dado el escaso desarrollo de investigaciones sobre la educación desde una perspectiva étnico-racial en el Uruguay. La brecha racial respecto al ámbito educativo refleja un conjunto de prácticas racistas que evidencian aún una realidad estructural del Estado uruguayo.

Para ello, la estrategia metodológica de este trabajo fue una aproximación teórico-conceptual sobre raza, educación, desigualdad y derecho a la educación. Se realizó una búsqueda de material vinculado directa e indirectamente a la temática de la investigación disponible a nivel nacional e internacional. Se consultaron estudios sociodemográficos nacionales sobre los indicadores de educación y exclusión afrodescendiente.

1. Obligaciones de los Estados sobre el principio de igualdad y no discriminación en América Latina y el Caribe

Existen aproximadamente 200 millones de afrodescendientes en las Américas. Las y los afrodescendientes se encuentran entre los grupos minoritarios más vulnerables del hemisferio. Es necesario destacar que en la Declaración de la Conferencia de Santiago y en la Declaración de la Conferencia de Durban, los Estados Americanos reconocieron que las y los afrodescendientes tienen que hacer frente a la segregación racial como resultado de prejuicios y discriminaciones sociales que prevalecen en las instituciones de los Estados, reconociendo, además, que esto se debe a los siglos de esclavitud y el olvido histórico de sus derechos¹¹.

En el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (en adelante, “Sistema Interamericano”, o “SIDH”), la defensa de los derechos de personas y grupos históricamente discriminados han sido una prioridad en general y, en particular, la población afrodescendiente de las Américas. En este marco, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Comisión”, “la Comisión Interamericana” o “la CIDH”), ha promovido los derechos humanos de los grupos étnico-raciales. Un ejemplo de eso fue que en el 2005 se dispuso la creación de una Relatoría especializada sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, la cual ha expresado de manera reiterada su preocupación en relación al acceso y garantía de los derechos humanos de las personas afrodescendientes en las Américas¹².

11 OEA. Secretaría de Asuntos Jurídicos (SAJ), Departamento de Derecho Internacional (DDI), Afrodescendientes.

12 *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes*, 2021.

El derecho humano de igualdad ante la ley se encuentra consagrado y protegido por variados y diferentes instrumentos del Sistema Interamericano; la Convención Americana; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, tratados que consagran la garantía del derecho a la igualdad para todas las personas en condiciones de no discriminación. Por su parte, la Carta Democrática Interamericana dispone la eliminación de todo tipo de discriminación, especialmente la étnica y la racial, así como las diversas formas de intolerancia.

La jurisprudencia interamericana ha señalado en innumerables oportunidades que la igualdad se basa en la naturaleza humana y no se desliga de la dignidad esencial personal, por lo que considera incompatible con la superioridad en privilegios de un grupo humano respecto de otros. Por consiguiente, la Comisión reafirma la importancia de eliminar todas las formas de discriminación, directas, indirectas y múltiples.

Tanto la Comisión como la Corte IDH han emitido observaciones de forma sistemáticas a los Estados sobre su obligación a adoptar todas las medidas que sean necesarias para luchar contra la discriminación directa e indirecta, entre ellas eliminar las leyes con contenido discriminatorio de su ordenamiento jurídico; así como abstenerse de expedir leyes con lenguaje discriminatorio; combatir los esquemas y creencias discriminatorias; y, promulgar normas y adoptar las medidas necesarias, como acciones afirmativas, para el reconocimiento de la igualdad efectiva de todas las personas ante la ley.

Sobre esta base, el Sistema Interamericano entiende que existe una igualdad formal y una igualdad material. La primera implica la exigencia de criterios razonables y objetivos para prohibir

tratos diferenciales arbitrarios. La segunda, la igualdad material o estructural, reconoce que hay grupos poblacionales que requieren de medidas afirmativas como forma de equiparación, particularmente aquellos expuestos a especiales condiciones de vulnerabilidad que los sitúa en una posición de desventaja y obstaculiza el ejercicio de sus derechos.

Racismo estructural en las Américas

En 1965, la Asamblea General de la ONU firma y adopta la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (en adelante, “CERD”). La CERD define la discriminación racial como: “(...) toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”¹³.

Aunque científicamente se haya demostrado que el concepto de raza es una construcción social e ideológica, en el espacio simbólico y en el cotidiano social, aún tiene impacto. El término ha sido utilizado para clasificar y excluir sistemáticamente a miembros de determinados grupos y otorgarles valor social a otros. El racismo actualmente se refiere a comportamientos cargados de odio y menosprecio hacia personas con características diferentes. El racismo afirma la existencia de un orden racial y de la inferioridad “innata” o “natural” de un grupo humano sobre otro, o lo que es lo mismo, la superioridad del propio colectivo.

13 Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. (Artículo 1, Inciso 1.)

El lenguaje con que se expresa el racismo es variable, así como la severidad de sus consecuencias, pero tiene hoy en día la finalidad de marcar las diferencias y perpetuarlas. El racismo encubre las relaciones de explotación y dominación; por lo tanto, el foco de atención debe ser el discurso de raza, como forma de identificar, constituir y excluir colectividades sociales¹⁴.

Diversas teorías religiosas y académicas han sido elaboradas para apoyar opiniones raciales del mundo. La esclavitud y el colonialismo tenían sus cimientos en filosofías racistas. La idea de una misión civilizadora sirvió de justificación para la opresión religiosa y cultural. Las formas modernas de racismo como el nazismo y el apartheid reconstruyeron el conjunto del Estado en torno a una ideología racista. De igual modo, el nacionalismo anticolonial se formuló en muchos lugares de modo que creaba y perpetuaba la discriminación por motivos de raza. Las medidas anatómicas, el tamaño de la cabeza y el color de piel comenzaron a ser clasificados como rasgos de tipologías raciales específicas, correlatos de los supuestos niveles de inteligencia o estadios de civilización. El colonialismo fue la principal fuente para la difusión de las ideas sobre las diferencias raciales entre los europeos y los pueblos “descubiertos”¹⁵.

Existe una relación entre teorías, ideologías racistas y las políticas públicas que se fundamentan en ellas, y los sistemas económicos que dependen de la explotación de grupos desfavorecidos. Muchos profesionales del derecho conceden una gran importancia a la diferencia entre prejuicio y discriminación, la diferencia entre racismo como prejuicio o cómo discriminación. El prejuicio es una actitud racista que se encuentra en la intimidad de las convicciones personales y

14 Stolke, A. *Racismo y sexualidad en la Cuba Colonial*. Alianza, Madrid. 1992.

15 Omi, M. & Howard, W. *Racial Formation in the United States: From the 1960's to the 1980's*. Routledge, New York. 1986.

alimenta, inevitablemente, la discriminación ejercida a partir de las funciones que el particular prejuicioso desempeña en el espacio público:

(...) el prejuicio se transforma en una costumbre –se arraiga en la mentalidad como si no tuviese historia– y el paisaje social estratificado racial y étnicamente que crea y reproduce se transforma en una especie de naturaleza inamovible (...). La reproducción de ese medio social estratificado por raza y etnia retroalimenta, a su vez cerrando el círculo, el prejuicio personal, pues permite pensar que la desigualdad omnipresente tiene una razón de ser en supuestas cualidades “naturales” que determinan la inferioridad de las posiciones sociales de los no blancos¹⁶.

En tanto que discriminación es la concreción de esa convicción personal en la esfera pública. Además, la discriminación, por su parte, consiste en ofrecer oportunidades y tratamiento, negativamente diferenciado, a las personas sobre las cuales recae el prejuicio racial, lo que acaba por restringir su acceso al pleno usufructo de recursos, servicios y derechos.

Las situaciones de racismo estructural de las personas afrodescendientes han sido informadas y denunciadas a nivel internacional por la sociedad civil afro latinoamericana durante décadas. Se ha reclamado a los países que realicen acciones para restituir los derechos de esta población, señalando el agravamiento de la desigualdad étnico-racial a causa de las ausencias de políticas públicas destinadas a la reparación de las causas de la trata esclavista y la discriminación racial.

16 Segato, R. *La nación y sus otros: introducción/identidades políticas/la monocromía del mito*. Prometeo, (S-D). 2007(a).

Así mismo, la Comisión ha realizado llamados a los Estados del hemisferio a impulsar un cambio estructural que garantice la igualdad formal y material para todos los grupos étnico-raciales. En esa medida, solicita otorgar reparaciones integrales, con el objetivo de lograr la visibilización y divulgación de la memoria histórica. Además, adoptar medidas de satisfacción, restitución de derechos, garantías de no repetición, rehabilitación e indemnización por violaciones sufridas, integrando una perspectiva interseccional e intercultural, en consonancia con los estándares del Sistema Interamericano y los lineamientos del Plan de Acción del Decenio de las personas afrodescendientes en las Américas (2016-2025)¹⁷.

2. Los datos como defensa de los derechos de las personas afrouruguayas

Uruguay abolió la esclavitud pero luego de más de dos siglos de dicha realidad, la población afrouruguaya continúa sufriendo, hasta hoy, las consecuencias estructurales del racismo. La población afrouruguaya es la minoría étnico-racial de mayor presencia numérica en el país. A pesar de ello, la posibilidad de analizar cuantitativamente sus características sociodemográficas es reciente. Pasaron 159 años sin que se incluyeran preguntas orientadas a recabar datos sobre la raza en los censos nacionales; el único antecedente al Censo de Población de 2011 fue el censo de 1852.

Entre estos dos censos, no existió ningún instrumento oficial que incluyó una pregunta para captar la condición étnico-racial de la población; solo a fines de la década de los noventa se vuelve

17 OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Prensa Comunicados, 2020. 216 (UNFPA, 2012).

a contar con datos sobre raza en Uruguay, a partir de preguntas incorporadas en distintas ediciones de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), un instrumento oficial que está orientado a relevar información sobre las características de los hogares y la población¹⁸.

El Censo de 2011 consistió en contabilizar en términos porcentuales, que el 8.1 % de la población total del Uruguay es afrouroguaya, cifra algo por debajo de los datos recogidos por la ENHA 2006 y la ECH entre los años 2007-2012. Dichos porcentajes varían entre el 9.1 % y 10.6 %, según el año considerado. Los datos de la ENHA 2006 indicaron que el 9.1 % de la población declara tener ascendencia afro o negra, mientras que en la ECH se alcanza el 10.6 % en 2008; 9.9 % en 2010; y, el 9.4 % en 2011, por mencionar algunos años.

Estudios cualitativos y cuantitativos que han surgido en el Uruguay en los últimos 24 años, a través de las encuestas continuas de hogares (1996-1997 y 2006) y el Censo 2011, proyectan que la población afrouroguaya representa el 8.1 % del total de la población del país. Los indicadores de vulnerabilidad de dicha población referente al bienestar socioeconómico, educación, salario, pobreza y necesidades básicas insatisfechas, son sistemáticamente más bajos que en el resto de la población.

Los resultados de los estudios de los años 1996 y 1997 muestran como principales resultados que las personas de “raza negra” declararon haber alcanzado menores niveles de instrucción en proporciones muy significativamente mayores al conjunto de la población. El mayor porcentaje alcanzó sólo Primaria y entre los que alcanzaron nivel secundario, una proporción sustancial cursó Enseñanza Técnica. También hay

18 Calvo, J. (coord. Et al). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay...* 2013.

que destacar que presentan mayor proporción de deserción en prácticamente todos los niveles de enseñanza¹⁹.

En el año 2006 se realiza la segunda ECH que incluye la variable etnia-raza, ocasión en la cual se profundizan los datos respecto a la educación y afrodescendencia. Este estudio refuerza que, en la etapa primaria, si bien es casi universal el acceso al sistema tanto para “blancos” como a las personas afrouuguayas, los estudiantes “blancos” tienen niveles de rezago y repetición claramente menores.

Entre la población que en 2006 contaba con edad escolar de 6 a 11 años, un 29 % de las personas afrouuguayas repitió al menos un año de estudios, frente a un 18 % del resto de la población. En el ciclo secundario también se aprecian desigualdades evidentes, teniendo las y los afrouuguayos menores niveles de cobertura y mayores guarismos de abandono y repetición. La ECH registra un 63 % de jóvenes afrodescendientes de 12 a 17 años estudiando en secundaria frente a un 78 % de “blancos”. Finalmente, entre las múltiples desigualdades existentes en la rama superior de educación, vale destacar que sólo un 6.5 % de estudiantes afrodescendientes de entre 18 y 24 años completó al menos un año de educación terciaria, frente a un 17.4 % de la población blanca de tales edades²⁰.

En el último informe realizado sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018 se concluye que, si bien se ha avanzado en el egreso de media superior –que aumentó de 24 % a 36 % entre 2006 y 2018–, en el caso de los jóvenes de 23 años las mejoras respecto a 2006 son claras –de 32 % a 43 % en 2018–, pero la magnitud del cambio en un período tan importante de tiempo

19 Beltrami, M. *Encuesta continua de hogares. Módulo de raza. Principales resultados*. Instituto Nacional de Estadística, Montevideo. 1998.

20 Porzecanski, R. “Raza y desempeño educativo en el Uruguay...”. 2008.

es escasa –11 puntos porcentuales en 12 años–. En 2018, un 51 % de la población de 23 años abandonó el sistema educativo sin finalizar la educación obligatoria. A nivel de egreso de la educación obligatoria, Uruguay mantenía en 2017 su ubicación inferior respecto al promedio de América Latina y a países como Brasil y Chile.

La distancia con el promedio de América Latina era de 20 puntos porcentuales en 2007 y de 22 en 2017. Lo que refiere al cambio en el patrón de desigualdad: la diferencia entre la proporción de cambio entre los adolescentes de bajos y altos ingresos no varía significativamente y continúa siendo menor la proporción de asistentes entre los de menores ingresos que entre los de ingresos medios y altos²¹. ().

A pesar de que las sucesivas generaciones de personas uruguayos logran acumular más años de estudio con los gobiernos de izquierda las brechas entre la población afrouruguaya y el resto de la población permanecen estables o experimentan mejoras de muy baja magnitud. El promedio de años aprobados en el sistema educativo por personas con ascendencia afrodescendiente está por debajo del observado entre las personas de ascendencia europea en todas las edades mayores a 15 años²².

En materia de analfabetismo, los datos del Censo 2011 manifiestan que las y los afrouruguayos cuentan con las mayores tasas frente al resto de la población en todos los departamentos del país: “(...) oscila entre el 1 % y 2 % hasta el grupo 35-39 años y luego experimenta un aumento abrupto, llegando a ubicarse en

21 *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018*.

22 Cabella, W., et al. *Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 2*. Florit, H. “Escuela pública y racismo...”, pp. 14-15.

valores superiores al 10 % entre las personas de 75 y más años; la proporción de analfabetos entre los no afrodescendientes, en cambio, es inferior al 1 % en las edades comprendidas entre 15-45 años y si bien presenta un aumento a partir de esa edad, se mantiene siempre por debajo del 6 % de la población”²³.

La brecha étnico-racial en el ámbito educativo se va extendiendo gradualmente a medida que aumenta la edad de la población estudiantil. En relación a eso, un análisis realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante, “CEPAL”) muestra, a partir de datos del Censo 2011, que el porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre los 12 y 17 años que concurren a un establecimiento educativo, es del 83.1 % para la población no afrodescendiente y del 74 % para la población afrodescendiente. Uruguay presenta en este tramo etario las mayores desigualdades de América Latina, debido a que la escolarización de las personas afrodescendientes de este grupo es algo menos de la mitad respecto a la de los jóvenes no afrodescendientes (36 %)²⁴.

Mientras que las personas afrouuguayas tienen en promedio 6.9 años de educación, el resto de la población cuenta en promedio con 8.4 años. Sólo el 13 % de la población afrodescendiente supera el nivel educativo de secundaria, respecto a un 18 % del resto de la población. En la población no afro, casi un 9 % logra culminar el nivel terciario y menos del 3 % de las personas afrodescendientes alcanzan a cursar este nivel. Lo anterior da

23 Cabella, W., et al. *Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 2*.

Florit, H. “Escuela pública y racismo...”, pp. 14-15.

24 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), “Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión”, Documentos de Proyectos (LC/PUB.2020/14), Santiago, 2020.

cuenta que las tasas más altas de desafiliación en el sistema educativo se presentan en la población afro²⁵.

Asimismo, existe una segmentación de la participación estudiantil en la oferta educativa en relación de la condición étnico-racial. Por cada niña o niño afrouruguayo que concurre a un establecimiento de enseñanza privada de primaria, hay trece niños y niñas que asisten a un establecimiento público. Entre los no afrodescendientes este indicador es mucho más bajo: por cada persona que asiste a un establecimiento privado hay cuatro que lo hacen en una institución pública. Las dificultades de las y los afrouruguayos para acceder a una oferta de instituciones educativas de buena calidad podría afectar negativamente el desempeño escolar y el abandono del sistema educativo²⁶.

3. Políticas de educación y racismo en el Uruguay

La educación de la población afrouruguayana se remonta en el siglo XVIII, cuando el Cabildo fundó la primera escuela municipal de varones, a la que podían asistir los estudiantes afrouruguayos, sin relacionarse con los hijos de padres españoles. En 1815 se fundó la Escuela de la Patria, donde se impartió educación primaria destinada a niños de todas las clases y etnias. En 1826, la Provincia Oriental dispuso el establecimiento de escuelas de primeras letras a lo largo del territorio, y en 1830 mediante comunicados en la prensa se denunciaba la discriminación de que eran objeto los pardos y morenos en las escuelas públicas.

25 *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia*, 2019.

26 Cabella, W., et al. *Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 2*. Florit, H. "Escuela pública y racismo...". En: *Quehacer Educativo. Revista Técnico Docente* No. 14. Pp. 14-15.

La educación para los sectores populares iba de la mano de la educación de labores técnicas más que intelectuales y un acceso limitado a la educación. En 1879 fue fundada la Escuela de Artes y Oficios, para recluir a los vagos e incorregibles; más que una institución para la formación técnica, era un ámbito de corrección de los sectores populares. Un ejemplo de ello era que estaba bajo la órbita del Ministerio de Guerra y Marina. “Donde negros y blancos confundándose no se veía en aquellos niños otra cosa que futuros ciudadanos pacíficos, laboriosos y honrados, sin más distintivo que el de su talento y virtudes”²⁷.

A principios del siglo XX, la educación fue concebida como un instrumento de cambio social y de progreso que trató de revertir las desigualdades existentes, y aunque en estas décadas parecía superada la problemática de la inclusión de los niños afrodescendientes en las aulas, subsistían dificultades en la asistencia y culminación del ciclo educativo primario. Finalizando la década de los treinta, la existencia del analfabetismo entre afrodescendientes era mencionada por integrantes del colectivo a través del periódico *Rumbos*, donde además se exhorta a los adultos a asistir a los cursos ofertados por el Estado. Para 1947, en la *Revista Uruguay*, se llegó a afirmar que de aquellos afrouuguayas y afrouuguayos que habían cursado estudios primarios, entre un 50 % y 70 % no había concluido el ciclo escolar completo²⁸.

En sociedades como las nuestras en la cual la educación es una de las herramientas para acceder al bienestar particular

27 Frega, A., Chagas, K., Montaña, O. & Stalla, N. “Breve historia de los afrodescendientes en el Uruguay”. En Scuro, L. (coord.). *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*, 2008. Pp. 5-102.

28 Chagas, K., y Stalla, N. “De la esclavitud a la abolición”. En: Scuro, L. (coord.). *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay, 2008. Pp. 7-24.

y económico, este determinismo se visualiza más acentuado. En un mismo espacio educativo transitan realidades sociales heterogéneas; uno de estos es la de los estudiantes afrouruguayos. Existe una extensa bibliografía que evidencia que la brecha educativa persiste en las personas de origen afrodescendiente respecto al resto de la población y que dicha desigualdad racial instituye una de las principales fuentes de las diferencias sociales²⁹.

A la hora de evaluar los avances en términos de políticas públicas de la comunidad afrouruguaya que hoy existen en el Uruguay, la mirada se puede detener en las adecuaciones institucionales que de manera paulatina se han instalado dentro del Estado. El actuar institucional respecto a la agenda afrouruguaya se expresa en la conformación de dependencias y equipos de trabajo dentro del Estado. Asimismo, el posicionamiento del tema étnico-racial dentro del Estado surge de la existencia de un escenario internacional de articulación de movimientos afrodescendientes de varios países de América Latina y el Caribe, en el que se logra asentar una plataforma programática para la diáspora y, fundamentalmente, del trabajo organizativo y de la capacidad política del movimiento social afrouruguayo³⁰.

Desde la fundación del estado-nación, la educación ha invisibilizado a las minorías étnico-raciales ignorándolas en los contenidos curriculares y en los conflictos de convivencias existentes, cuyo origen es el racismo estructural. El abandono

29 UNFPA, “Población afro en Uruguay: ahora visibles, pero aún sin políticas. Apuntes para el debate del Fondo de Población de Naciones Unidas en Uruguay”, No. 1. 2012, Disponible en: http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/65_file1.pdf.

30 Ministerio de Desarrollo Social, *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia*. Montevideo, 2019.

de políticas educativas tendientes a mitigar dicha problemática, tiene como consecuencia desempeños escolares descendidos en comparación con el resto de la población³¹.

En el año 2005, el Estado uruguayo comenzó a gestionar diferentes ámbitos y estrategias de implementación de legislación y políticas públicas para la lucha contra la discriminación racial. En materia de legislación, se destacan dos importantes avances. En primer lugar, en 2008 se aprueba la Ley General de Educación (Ley 18.4373) que se posiciona como el puntapié inicial para un cambio de paradigma en torno a las desigualdades, reconociendo a la educación como un derecho humano fundamental, alineado a la normativa internacional ratificada por Uruguay. Asimismo, asume que el Estado deberá asegurar a los colectivos vulnerados la generación de oportunidades para el pleno goce del derecho, reconociendo por ende la existencia de inequidades.

En segundo lugar, en 2013 se aprobó la Ley 19.1224 “Afrodescendientes: Normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral”. La misma reconoce que la población afrodescendiente que vive en el territorio uruguayo como descendiente de personas esclavizadas y víctimas del tráfico y la trata esclavista, ha sido víctima histórica del racismo y la discriminación por parte del Estado y la sociedad toda. Concretamente en materia educativa, prevé dos medidas, a saber: a) la incorporación de cupos específicos en todas las becas y apoyos educativos que brinda el Estado, reconociendo su rezago histórico producto de las desigualdades raciales, y b) insta a incorporar la historia y el aporte de la comunidad afro en la construcción histórica, política y cultural, en las currículas educativas y en la formación docente.

31 Calvo, J. (coord.), et al. *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1*. 2013.

En lo que refiere a la ejecución de las políticas públicas se enfatizó en la creación los llamados Mecanismos de Equidad Racial (en adelante, “MER”). Dichos mecanismos han sido definidos como el conjunto de una nueva institucionalidad, que por lo general tienen las siguientes características: “1) ubicación dentro de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo; 2) funciones y competencias que le son reconocidas; 3) recursos que le son asignados; y 4) roles diferenciados entre actores de sociedad civil y ámbito estatal”³².

A continuación, se enumeran los MER que se crearon, entendiendo como los espacios institucionales para la formulación, implementación y/o seguimiento de políticas educativas con énfasis en la equidad étnico-racial.

1. Grupo de Trabajo para la revalorización de los aportes de la afrodescendencia a la historia y cultura de Uruguay en el Ministerio de Educación y Cultura (2011-2015).
2. Sección de Promoción y Coordinación de Políticas Públicas de Acciones Afirmativas para Afrodescendientes en el Ministerio de Educación y Cultura (2005-2015).
3. Grupo de Trabajo Étnico Racial en la Administración Nacional de Educación Pública (2012- 2015).
4. Grupo de Trabajo sobre Educación y Afrodescendencia en la Dirección Nacional de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (2016-2019).

Estas formas organizativas, tuvieron la intención de incluir la perspectiva de la equidad étnico-racial en educación primaria y secundaria. Para ello se realizaron diferentes acciones, como

32 *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia*. Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo. 2019.

debates educativos, creación de materiales y coordinaciones entre los diferentes subsistemas de la educación.

Durante este periodo (2005-2019), los diagnósticos y las evaluaciones educativas por parte del Estado Uruguayo fueron una gran preocupación generalizada. Siendo el responsable de dichas tareas el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) cuya misión es: “Orientar la toma de decisiones informada para contribuir a que se garantice el derecho de los educandos a recibir una educación de calidad; aportar información para el diálogo, debate y construcción de políticas educativas en nuestro país, sobre una base de información relevante, rigurosa y válida, construida desde una posición de independencia y transparencia; y promover la articulación de las diversas perspectivas y valoraciones acerca de la educación”.

Ante este análisis se podría concluir de forma apresurada que las políticas públicas de los últimos años no han tenido los resultados esperados, sin embargo, es necesario continuar profundizando sobre algunos aspectos.

En Uruguay se han aplicado políticas específicas para las personas en situación de pobreza obteniendo logros que han permitido su disminución de los hogares de un 40 % (2005) a un 8.8 % (2019). Pero aún existen sectores particulares que obligan a buscar soluciones específicas. Estos padecen situaciones de desigualdad estructural cuyas raíces se prolongan a lo largo de siglos, siendo un ejemplo de ello el caso de las personas afrouruguayas. La ideología colonial y el racismo institucional continúa permeando la instrumentación de las políticas públicas con perspectiva étnico-racial, sobre todo a lo que refiere a la desestructuración del pensamiento colonial, el racismo

institucional y las dificultades concretas en la instrumentación de la política social³³.

Estas definiciones fueron un logro de la sociedad civil, que luego de la finalización del golpe de Estado cívico-militar comenzaron a exigir la inclusión de la variable étnico-racial a través de la autoidentificación, como un derecho humano inherente a la identidad.

Este trabajo subraya, como en estudios anteriores, que para generar políticas públicas de educación que reviertan la discriminación racial, es necesario analizar las estructuras del pensamiento colonial y el racismo estructural que durante el periodo analizado continuaron inalteradas³⁴.

Un camino posible de identificación del problema son las categorías de racismo de CEPLA (2006), descritas anteriormente, y cómo ellas actúan en todos los estamentos de los gobiernos de izquierda. Las categorías de racismo “de costumbre”, de convicción y el emotivo fueron factiblemente las cuales guiaron las políticas de educación en este periodo, ya que las acciones para la lucha contra la discriminación racial en el ámbito educativo no se establecieron en cambios estructurales sino en coaliciones periféricas de la institucionalidad y sus subsistemas.

33 Gainza, P. “Desafíos en la instrumentación de políticas públicas con perspectiva étnico-racial”. En *Horizontes críticos sobre afrodescendencia en el Uruguay contemporáneo*. Primera Jornada Académica sobre Afrodescendencia. Montevideo. 2016.

34 Calvo, J. (coord.), et al. *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1*; Rorra, O. “La escuela racializada y sus impactos subjetivos...”. 2015. Gainza, P. “Desafíos en la instrumentación de políticas públicas...”. En: *Horizontes críticos sobre afrodescendencia en el Uruguay contemporáneo*.

La lucha contra el racismo institucional, a través de sus prácticas institucionales, se mantuvo intacta, ya que continua la reproducción de las desventajas de la población no blanca³⁵. En líneas generales, las estrategias de intervención de los MER se han caracterizado por su heterogeneidad de enfoque, tiempo de ejecución y nulo impacto socioeconómico³⁶. Estas institucionalizaciones del tema fueron fragmentadas con objetivos y fines diversos, entrampadas en diferentes agencias estatales perteneciendo a un modelo de desarrollo de orientación liberal en el que la nueva “cuestión social” se asimila principalmente a la pobreza y las estrategias básicas son asistenciales. La estrecha relación de la población afrouruguaya con el racismo estructural es clave para pensar niveles de desarrollo de políticas públicas y una nueva institucionalidad.

En un marco de derechos humanos, debemos promover la idea de que todos los seres humanos somos iguales ante la ley y que la existencia de razas deriva de un proceso histórico-social, cuyo principal objetivo es lograr la dominación de una parte de la humanidad en beneficio de otra. En este sentido, en la actualidad todas las personas con información podemos llegar a comprender y aceptar la inexistencia de razas, la igualdad entre los seres humanos y la no discriminación. Sin embargo, esto no es suficiente si lo que se quiere promover es una estrategia de combate al racismo y de promoción de la equidad étnico-racial.

Se constituyen como elementos indispensables en este sentido la revisión de las políticas sociales con perspectiva étnico-racial, la asignación de recursos técnicos y materiales a estas líneas de trabajo, la generación de una pedagogía de la descolonialidad y de la desestructuración del racismo, la

35 Segato, R. *La nación y sus otros*.... 2007.

36 ECH, 2016.

generación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, así como la generación de indicadores (cualitativos y cuantitativos) que den cuenta del proceso de desestructuración del racismo institucional³⁷.

Ante esta realidad resulta necesario construir planes de desarrollo integrales que trabajen el racismo y la discriminación racial a nivel institucional a través del diseño de políticas públicas y acciones afirmativas de carácter estructural que estén estrechamente ligadas a la educación.

La función esencial de la educación se asienta sobre los derechos humanos y que reconozca y respete la diversidad cultural, especialmente entre los niños y los jóvenes, para prevenir y erradicar todas las formas de intolerancia y discriminación. Dicha posición es clave para modificar las actitudes y los comportamientos basados en el racismo, la discriminación racial y la promoción de la tolerancia y el respeto de la diversidad en nuestro país³⁸.

Si bien las leyes aprobadas en este periodo son un avance normativo fundamental, resta el desafío de su implementación plena, lo que implica en definitiva afrontar el racismo institucional terminando con la reproducción histórica de prácticas no igualitarias, para el efectivo acceso de la población afro en Uruguay al derecho a la educación.

Una posibilidad para una construcción de una democracia plena en relación a lo étnico, podría ser la inclusión de los elementos fundamentales de una política en busca de desarrollar una educación que responda a las características, necesidades

37 Gainza, P. "Desafíos en la instrumentación de políticas públicas...". En: *Horizontes críticos sobre afrodescendencia en el Uruguay contemporáneo*.

38 Rorra, O. "La escuela racializada y sus impactos subjetivos...". 2015.

y aspiraciones de los grupos étnicos, promoviendo la identidad cultural, la interculturalidad y la multiculturalidad, por encima de la nacionalidad, que marca siempre una posición hegemónica de un grupo u otro.

Conclusiones

Las conclusiones que se exhiben a continuación se refieren a los objetivos que guiaron este trabajo. De acuerdo con el análisis de la información, surgen diversas dimensiones de la problemática y a pesar de llegar a algunas reflexiones, estas no pretenden más que abrir nuevas interrogantes en torno a la temática.

Uruguay, al igual que el resto de los países que esclavizaron a las personas africanas, creó diferentes estrategias de sometimiento social durante y después de la trata esclavista. Por un lado, existe un dilema racial uruguayo, que tiene un carácter estructural. Sin embargo, dicho racismo estructural tiene características particulares que lo definen y le dan identidad propia. En la actualidad, el constructo cotidiano de la población afrouuguayana, aparece como la principal víctima de la invisibilidad, resultante de la persistencia del pasado.

Las políticas públicas afrontan retos complejos y múltiples para revertir las brechas en América Latina y el Caribe. En el caso de la educación, los desafíos son amplios y sabidos: mejorar las capacidades y el reconocimiento de los docentes; difundir el uso educativo de las tecnologías de la información; mejorar la gestión a nivel de la escuela y de los organismos centrales y descentralizados. A nivel comunitario, trabajar con las familias a fin de retener a niñas, niños y jóvenes en el sistema y promocionar por su progresión oportuna; aumentar la jornada

escolar con la correlativa expansión en la oferta pertinente de contenidos y proveer educación preescolar de manera universal. Estas son las columnas de un salto cualitativo en lo relativo a la igualdad, logros educativos y una menor segmentación de la capacidad de incorporar conocimientos mediante la educación³⁹.

“En el ámbito de la igualdad, la educación juega un papel decisivo. Una menor segmentación del aprendizaje y los logros por niveles socioeconómicos, género, territorio y etnia permite reducir las brechas de desigualdad de una generación a la siguiente. Asimismo, dispone a las nuevas generaciones para insertarse productivamente en el mercado laboral y con mejores opciones de movilidad social y ocupacional a lo largo del ciclo de vida, lo que reduce futuras brechas salariales y de bienestar”⁴⁰.

Si bien en los últimos quince años ha habido importantes mejoras en materia de bienestar de la población nacional, se constata que la población afrouroguaya continúa rezagada en materia educativa. Para llegar a esta conclusión se articuló la perspectiva del racismo estructural y cómo afecta en la educación de la población afrouroguaya desde una concepción de políticas públicas.

Esto se debe a que el Estado continúa teniendo acciones que promueven el racismo institucional y esto sobrepasa a las personas y programas que se encuentran en la ejecución de los mismos. Aunque la brecha racial educativa se explica, por un lado, a partir de los diferentes niveles de acumulación intergeneracional de activos, igualmente está relacionado con

39 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), “Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión”, Documentos de Proyectos (LC/PUB.2020/14), Santiago, 2020.

40 CEPAL/UNFPA, “Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América...”.

el impacto de la discriminación o de las actitudes racistas por parte del gobierno⁴¹.

El desarrollo de las políticas públicas de discriminación racial en el Uruguay tuvo como una de sus principales características el tener objetivos homogéneos en cada Ministerio y no encontrarse dentro de una estrategia de gobierno nacional. Esta realidad ocurre también en el ámbito de las políticas públicas de la educación y tuvo como resultado poco o nulo impacto en el desempeño de los resultados educativos de la población estudiada.

Otro elemento sumamente fundamental, es el derecho de las comunidades a participar en el diseño de sus programas educativos. El aislamiento estructural en la participación de las minorías étnico-raciales en el Uruguay, en la planificación educativa nacional, constata una ideología asimétrica basada en la inferioridad cultural afrodescendiente. Esta posición que se concretiza en la mayoría de los países es inaceptable en regímenes democráticos basados en la inclusión multicultural.

Lo que importa destacar en esta tensión y debate de intereses—donde no debería haberlo, ya que se trata de derechos humanos, que por definición no deberían ser negociables— es lo complejo de pensar en políticas públicas desde puntos de vista descoloniales.

La CIDH y su REDESCA, en este sentido son claras: la educación es un instrumento transformador, que le permite al ser humano potencializar sus capacidades múltiples y participar plenamente en todos los espacios en condiciones de igualdad y no discriminación.

41 Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República; Banco Interamericano de Desarrollo; Facultad de Ciencias Sociales; Universidad de la República. *Estrategia Nacional de Políticas Públicas para la Población Afro uruguaya y Afrodescendiente 2018-2030*. (Versión 3-25/09/2018). Uruguay. 2018.

El principio de igualdad y no discriminación debe regir la educación y formación de todas las personas, por lo que es necesario que el Estado uruguayo asegure que tanto instituciones públicas como privadas no discriminen a las personas afrouruguayas.