



Transforma

Trabajo, empleo y población trans

Quilombo

Trabajo, empleo y población afrodescendiente

Montevideo 2013





AUTORIDADES

MINISTRO

Daniel Olesker

SUBSECRETARIO

Lauro Meléndez

DIRECTOR NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES

Andrés Scagliola

RESPONSABLE DE LA DIVISIÓN DE PERSPECTIVAS TRANSVERSALES

Patricia Gainza

Dirección Nacional de Políticas Sociales

División de Perspectivas Transversales

Montevideo, julio de 2014

© Ministerio de Desarrollo Social

Avda. 18 de Julio 1453

Teléfono: (598) 2400 03 02 interno 1831

CP. 11200. Montevideo, Uruguay

www.mides.gub.uy

RESPONSABLE DE LA PUBLICACIÓN:

Patricia Gainza

perspectivastransversales@mides.gub.uy

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) fue creado por Ley N° 17.866 promulgada el 21 de marzo de 2005. Le compete, entre otros, coordinar las políticas en materia de desarrollo social.





Índice

Presentación	4
División de Perspectivas Transversales, DNPS-MIDES	
Transforma. Trabajo, empleo y población trans en Uruguay	7
Documento base presentado en Transforma 2013	8
Anexo I. Informe de caracterización de la población trans solicitante de la Tarjeta Uruguay Social	18
Mesa de apertura	23
Mesa de debate	26
Resumen de propuestas realizadas en Transforma 2013	39
Quilombo. Trabajo, empleo y afrodescendencia en Uruguay	41
Documento base presentado en Quilombo 2013	42
Anexo I. Ley 19.122	55
Mesa de apertura	58
Mesa de debate	65
Intercambio	75





Presentación

División de Perspectivas Transversales
Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS), MIDES

La Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS), a través de su División de Perspectivas Transversales, tiene como objetivo incorporar la perspectiva de derechos humanos, igualdad y no discriminación, así como las dimensiones de género, generaciones y etnia-raza, en las políticas sociales, promoviendo la participación de la sociedad civil. En este sentido es que el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) ha implementado una serie de medidas de acciones afirmativas dirigidas a promover los derechos y la ciudadanía de las personas trans, afrodescendientes y migrantes.

La construcción de políticas sociales desde un enfoque de derechos humanos implica sensibilizar y educarnos en igualdad y no discriminación, y esto exige un gran esfuerzo de revisión de las prácticas y políticas estatales. En ese marco la DNPS reconoce como necesario un espacio privilegiado para la discusión de políticas sociales específicas y su cometido en la efectivización de los derechos humanos. Así surge la instancia de TEQ: TRANSFORMA, para la discusión de temas de diversidad sexual y específicamente referentes a población trans; ENTRETIERRAS, ámbito para el debate de temas relacionados a personas inmigrantes y retornadas y políticas públicas; y QUILOMBO, para intercambiar sobre afrodescendencia.

La población objetivo de estas instancias son los/as tomadores de decisiones, militantes políticos, miembros de juventudes políticas, funcionariado con responsabilidad de coordinación y atención al público, legisladores/as y asesores, ya que se busca educar y contraponer ideas con aquellas

personas en posiciones que -si bien no en todos los casos atienden las temáticas directamente- se encontrarán con resoluciones que involucrarán directamente a estas poblaciones.

Estas instancias buscan priorizar anualmente un tema y debatirlo con la especificidad de las poblaciones. La edición TEQ¹ 2012 abordó como tema central las acciones afirmativas y la presente edición de TEQ 2013 debatió sobre acciones afirmativas en el ámbito laboral.

El concepto de acción afirmativa busca desarrollar condiciones que se orienten específicamente a combatir pautas de discriminación y persistencia de inequidades. Es en esta línea que las acciones afirmativas (o acciones positivas) adquieren especial valor y deben ser consideradas como acciones transversales de las iniciativas de gobierno. Las acciones afirmativas buscan ejercer el poder (prestigio social, poder económico y político) de manera redirigida, buscando consecuencias que corrijan la exclusión y la desigualdad históricamente acumuladas.

El concepto de acción afirmativa es “[...] un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva” (Bossuyt, 2002).

Desde el MIDES se entiende que la acción afirmativa es una de las respuestas de la política pública

1 Transforma, EntreTierras y Quilombo.



que de forma más explícita se orienta a reducir las desigualdades injustas sustentadas en pautas de discriminación sistémica.

Desde otros espacios se ha reafirmado la pertinencia de desarrollar líneas de acción afirmativa en el combate a la discriminación y la desigualdad, según dictan las líneas estratégicas para el Uruguay Social del Programa de Gobierno² actual:

La centralidad de los derechos ciudadanos en las orientaciones de políticas sociales aparece como un enfoque indiscutido, compartiéndose que el Estado tiene un rol central en garantizarlos y generar condiciones para su ejercicio activo. Por ello, las políticas sociales estructuran orientaciones de carácter universal, sin desmedro de la necesidad de acciones positivas, planes y programas orientados a colectivos específicos o situaciones de vulnerabilidad o riesgo social.

Asimismo, el Plan de Equidad se ha mostrado como un ámbito altamente propicio para la introducción de medidas afirmativas. De hecho, el Plan integra esta intencionalidad desde su concepción. Entre los criterios orientadores, que busca articular diversas iniciativas públicas, se establece el siguiente:

[...] aplicar el criterio focalización como subsidiario al de universalidad, precisamente para que, junto a la puesta en práctica de criterios complementarios, específicamente la promoción de incentivos selectivos o pautas de discriminación positiva en los servicios sociales universales, se habilite y mejore sensiblemente el acceso a las políticas, bienes y servicios universales de los segmentos sociales pobres y exclui-

*dos, particularmente aquellos que han sufrido históricas desventajas como el sector afrodescendiente.*³

Los argumentos existentes a favor del despliegue de medidas de acción afirmativa son varios y como un primer punteo para la discusión recordamos que las mismas se proponen como: una herramienta para la reparación y compensación de injusticias históricas con arraigo en la actualidad; un mecanismo específicamente dirigido a revertir pautas de discriminación estructural; una estrategia garante de la participación de minorías y grupos desfavorecidos en ámbitos de toma de decisiones públicas; una forma de contribuir a la integración social de grupos excluidos con las diversas consecuencias que esto puede implicar, como propiciar dinámicas de eficiencia socioeconómica; y son fácilmente evaluables debido a su aplicabilidad temporal predeterminada.


Por otro lado, los argumentos en contra generalmente planteados son: las acciones afirmativas sostienen las desigualdades preexistentes; son injustas para el resto de la población; la universalidad es planteada como ideal no realizando un análisis sobre las diferentes capacidades de integración de las personas a las políticas universales; las acciones afirmativas sólo llegan a beneficiar a los que de por sí resaltan dentro de un grupo determinado. Pero en la medida en que para el derecho internacional las acciones afirmativas son herramientas válidas, nos da un marco lógico-ético y estructural de que no incursionamos en un acto de discriminación que afecte a otras personas.

Actualmente existe cierto consenso a nivel de gobierno sobre la necesidad de desarrollar líneas de acción afirmativa dirigidas a revertir las inequidades de género y étnico-raciales. Sin embargo, aún se están discutiendo las acciones posibles. Es preciso profundizar y diversificar la discusión

2 V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini, 13 y 14 de diciembre de 2008, Montevideo, Uruguay, p. 68. Disponible en: <http://www.yumpu.com/es/document/view/10156780/programa202010-2015-1/68>

3 Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS) (2008). Plan de Equidad, Montevideo, Uruguay, p. 18. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf





pública para desarrollar las acciones adecuadas para lo cual es necesario conocer: ¿qué mecanismos de discriminación operan? ¿cuáles son sus particularidades? ¿qué acciones son necesarias para revertirlos? Se propone trabajar en la idea de la “interseccionalidad”: el cruce de líneas de discriminación como generadoras de una realidad diferente y compleja que debe ser abordada integralmente.

La apuesta es a la construcción de un “bienestar de inclusión” que articule las políticas sociales universales y focales con acciones afirmativas que efectivicen derechos y redistribuyan el poder social. En todos los casos es preciso tener en cuenta que las posibilidades de acciones afirmativas son diversas y deben desarrollarse con relación a las particularidades de las situaciones en las que se busca incidir.

La edición 2013 de TEQ -que se recoge en este documento- se centró en la realidad de la pobla-

ción trans y la población afrodescendiente en relación al mundo del trabajo. Desde la DNPS del MIDES se considera imprescindible la aplicación de acciones afirmativas que sirvan de plataforma para el acceso al trabajo de aquellas personas que por diferentes motivos tienen dificultades para ejercer sus derechos. En consecuencia, el presente documento aporta a problematizar las implicancias y las características del acceso al trabajo decente y abre interrogantes sobre las estrategias necesarias a desarrollar para garantizarlo específicamente en la población trans y afrodescendiente en Uruguay.

Referencia

Bossuyt, Marc (2002) Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Informe final del Relator Especial, NNUU, Nueva York. Disponible en: http://issuu.com/ampsmides/docs/documentos_3_-_desc



Transforma

Trabajo, empleo y población trans en Uruguay

Montevideo, 24 de setiembre de 2013





Trabajo, empleo y población trans en Uruguay

Documento base presentado en Transforma 2013

División de Perspectivas Transversales

Dirección Nacional de Políticas Sociales - MIDES

Introducción

Analizar el derecho al trabajo en el marco de la perspectiva de los derechos humanos nos permite comprender la interdependencia de este con otros derechos. Se parte del entendido de que en todos los casos el goce de un derecho tiene estrecha relación con el goce de otros derechos. Actualmente, el trabajo es el medio por excelencia para generar el capital necesario para la supervivencia, y en consecuencia tiene un rol como estructurador social, que asigna estatus a los miembros de una sociedad.

Desde la interseccionalidad (Gainza, 2012) se analiza que cada persona vive en sus diversas identidades, fruto de sus condiciones personales y relaciones sociales, la forma en la que opera el poder. Esta conjunción de diversas identidades es más que la suma de las partes, y se conforma en una condición social en sí.

En la medida en que una persona logra acceder a un trabajo en condiciones decentes, y que además logra desarrollar sus capacidades cognitivas y otras competencias, tiene mejores posibilidades de acceder, por un lado, a todos los bienes y servicios que necesitan ser comprados, lo que permite trascender de la inmediatez, y por otro, concebir un proyecto de vida a mediano plazo.

Los Estados en tanto obligados a promover, proteger y garantizar el trabajo como un derecho, deben desarrollar diversas estrategias de avance hacia su cumplimiento. Es por esto que en el proceso de elaboración de políticas públicas es fun-

damental tener en cuenta diferentes dimensiones sociales que permitan efectivizar el acceso de las personas a sus derechos.

* * *

El trabajo como un derecho humano es reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1948. En este documento se reconoce que toda persona tiene derecho al trabajo y a la libre elección de este en condiciones equitativas. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) avanza en el reconocimiento del trabajo como un derecho humano y aporta una serie de condiciones necesarias para su efectividad.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), miembro de la ONU, se creó en 1919 y desde entonces ha realizado un importante número de convenios entre Estados. En 1999 el presidente Juan Somavía presentó las pautas para el trabajo decente, sistematizadas en la Memoria del Director General: Trabajo Decente. Los documentos elaborados son parte del ordenamiento internacional sobre trabajo decente¹.

En Uruguay, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) elaboró recientemente (2013) un análisis de indicadores de trabajo decente que presenta cifras desde 2006 a 2012. Este informe realiza una serie de puntualizaciones sobre las

1 Para acceder al texto completo del documento, véase: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>



condiciones estructurales de trabajo en Uruguay. Las mismas sirven de insumo descriptivo de la situación en materia laboral: los impactos de la instalación de los ámbitos de negociación colectiva, la mejora en los indicadores estructurales de empleo y desempleo y la ampliación de la formalización laboral. A pesar de los avances de los últimos diez años, el informe oficial alerta sobre la existencia de brechas de acceso a condiciones de trabajo decente, por género, rama de actividad, condiciones socioeconómicas y por etnia/raza.

Desde la Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS) del MIDES se considera imprescindible la aplicación de acciones afirmativas que sirvan de plataforma para el acceso al trabajo de aquellas personas que por diferentes condiciones tienen dificultades para ejercer sus derechos. En consecuencia, el presente documento aporta a problematizar las implicancias y las características del acceso al trabajo decente y abre interrogantes sobre las estrategias necesarias a desarrollar para garantizarlo específicamente a la población trans en Uruguay.

1. Derecho al trabajo en el Marco Internacional

Actualmente se cuenta con herramientas sólidas que garantizan a nivel internacional ciertos acuerdos sobre el trabajo como un derecho humano. Hay que destacar que el siglo XX ha sido marcado por diferentes sucesos en este sentido: la creación y desarrollo de la OIT, la DUDH y el PIDESC.

El trabajo en el siglo XX

La OIT se creó en 1919 al finalizar la Primera Guerra Mundial, en el marco de la Sociedad de Naciones. Su objetivo fundacional respondió por un lado a la necesidad del mantenimiento de la paz mundial, y en consecuencia, a revertir las in-

equidades en las condiciones de trabajo existentes en los diferentes países, que se constituían en una amenaza para el comercio mundial. La ampliación del comercio mundial hacía necesario el establecimiento de normas comunes entre los diferentes países que garantizaran condiciones mínimas para los/as trabajadores/as de todas las regiones. La ampliación de los mercados y la extensión del comercio mundial fruto de la revolución industrial, hacía que aquellos países que exigían a las empresas condiciones de trabajo libre para sus empleados, perdieran competitividad a nivel mundial. Por otra parte, se concebía la justicia social como condición para el establecimiento de la paz mundial (OIT, 1919).

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y con la creación de la ONU, la OIT pasa a su órbita. Su desarrollo a lo largo del siglo se caracterizó por la ratificación de diferentes convenios que obligaban a los países miembros a mejorar las condiciones de trabajo de sus trabajadores y a respetar las garantías sindicales.

También en este período, como consecuencia de las atrocidades cometidas en materia de derechos humanos, los países miembros de la ONU firman la DUDH en la que se reconoce el trabajo como un derecho humano. En los artículos 23 y 24 destaca:

Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. // Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. // Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. // Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses. (Artículo 23)



Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas. (Artículo 24)

(Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948)

La DUDH reconoce el trabajo como un derecho humano y en consecuencia la libertad de elegirlo apostando a abolir el trabajo forzado en el mundo, además de posicionar al Estado interviniendo en el mercado para su desempeño, garantizando las condiciones de equidad, la no discriminación, la participación social por medio de la sindicalización y la remuneración entendida como la condición para el desarrollo de la dignidad humana. La DUDH es un hito en la historia de los derechos humanos y sus pautas han servido como una plataforma para erigir a lo largo del siglo gran parte del ordenamiento internacional en la materia.

Casi veinte años después, en 1966 en el marco de la Guerra Fría son aprobados el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PDCP) por la Asamblea General de la ONU. Estos responden en gran parte a dos modelos que aparentemente tendían a contraponerse, uno priorizando los derechos civiles y el otro los derechos sociales.

Mientras el PDCP entra en vigencia pocos años después de su aprobación, el PIDESC entra en vigor diez años después. Esto responde a que ambos se aprueban en el marco de la Guerra Fría, siendo el bloque norteamericano el promotor de la exigibilidad internacional de los derechos civiles, mientras que el bloque soviético impulsaba las garantías a los derechos sociales de la ciudadanía. Desde ese momento se instaló la discusión de los derechos de primera y segunda generación que persistió hasta avanzado el siglo XX. Bajo esta idea, era necesario primero garantizar los derechos de civiles y políticos para luego conquistar

los derechos de segunda generación, como se llamó a los derechos sociales. La complejidad y la interdependencia de los derechos evidencian que para que la participación política de la ciudadanía sea efectiva, libre y activa es necesario tener garantizados otra serie de derechos como el de la vivienda adecuada.

En 2008 se aprueba finalmente el Protocolo Facultativo del PIDESC, que permite la exigibilidad de los derechos y la posibilidad de que la ciudadanía de los Estados que lo ratifiquen esté en condiciones de denunciar el incumplimiento de los derechos por parte del Estado. Es de destacar que para la entrada en vigor del Protocolo Facultativo era necesario la ratificación de diez países y Uruguay fue el décimo país que permitió la entrada en vigencia del dispositivo el 5 de mayo de 2013. Los lineamientos sobre trabajo del PIDESC siguen las pautas establecidas en la DUDH y se avocan a cumplir el convenio C087 de OIT sobre la libertad sindical.

A lo largo del siglo la OIT ha firmado diferentes convenios relativos a las condiciones de trabajo, que por la extensión del presente documento no pueden ser relevados. No obstante, en 1999 con la asunción a la presidencia del chileno Juan Somavía, se introduce en sus memorias el concepto de trabajo decente y sus condiciones. En ellas se define:

El trabajo decente es el punto de convergencia de sus cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social.

(Somavía, 1999:5)

De manera que según la OIT el trabajo decente es la convergencia de cuatro elementos, cada uno de los cuales presenta diferentes características.

El primero de ellos refiere a la necesidad de que el Estado promueva el trabajo como un derecho humano fundamental:

- A nivel sindical: respetar la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- Sobre las condiciones de trabajo: la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

El segundo elemento es el empleo y los ingresos. En este sentido el documento promueve que “el empleo es el corazón mismo de la misión de OIT” (Somavía, 1999:21). Aunque generalmente se usan como sinónimos hay diferencia entre trabajo y empleo. La OIT define el trabajo como un conjunto de actividades humanas que tienen como objetivo producir bienes y servicios, sean o no remuneradas. En cambio el empleo, es el trabajo efectuado a cambio de un pago al margen de la relación de dependencia. En consecuencia, el empleo es el eje para alcanzar condiciones de vida digna y el desarrollo personal deseado.

El tercer elemento es la seguridad social y la protección social. En el informe se plantea la necesidad de que todas las personas cuenten con un nivel mínimo de seguridad social ante hechos que condicionen la capacidad de trabajo como la ancianidad, la discapacidad u otros. Aun así proponen el desarrollo de los trabajos adaptados, por ejemplo la integración al mercado de personas con discapacidades. Pero más aún, es imprescindible que los países cuenten con una matriz de protección social integral (salud, educación, vivienda), y que no sea esta una fuente de reajuste presupuestal en momentos de crisis, ya que funcionan como contención social para los grupos de la población más vulnerable socioeconómicamente. En este sentido, en el caso uruguayo, es necesario integrar a la matriz de protección social una política de cuidados que tienda a revertir las brechas de acceso al trabajo de las mujeres en edad reproductiva.

El cuarto de los elementos determinantes del trabajo decente es el fortalecimiento del diálogo

social. Implica que los Estados apoyen las negociaciones colectivas y encuentren las estrategias para hacerlas efectivas e institucionales. Permitir el funcionamiento de estos espacios fortalece la legitimidad de los acuerdos alcanzados y permite que los y las trabajadoras tengan espacios para hacer valer sus derechos.

Estos cuatro elementos del trabajo decente son parte del escenario actual de la concepción internacional sobre la condiciones que debe tener el trabajo.

Aportes de la comunidad internacional en materia de diversidad sexual

Los principios de Yogyakarta² (2006) redactados a pedido de Louise Arbour, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos entre 2004 y 2008, son un aporte para la aplicación de la legislación internacional en materia de derechos humanos en cuestiones de orientación sexual e identidad de género. El objetivo es que se contemplen las particularidades de esta población y la discriminación que sufre en el mundo, y por ende, la necesidad de que los Estados apliquen medidas tendientes a revertirla. Sobre el acceso al trabajo recomienda:

Los Estados:

Adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias a fin de eliminar y prohibir la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género en el empleo público y privado, incluso en lo concerniente a capacitación profesional, contratación, promoción, despido, condiciones de trabajo y remuneración;

Eliminarán toda discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género a fin de garantizar iguales oportunidades de empleo y superación en todas

2 Para acceder al texto completo del documento, véase: http://yogyakartaprinciples.org/principles_sp.pdf



las áreas del servicio público, incluidos todos los niveles del servicio gubernamental y el empleo en funciones públicas, incluyendo el servicio en la policía y las fuerzas armadas, y proveerán programas apropiados de capacitación y sensibilización a fin de contrarrestar las actitudes discriminatorias.

(Principios de Yogyakarta, 2006:20)

Los lineamientos presentados pueden servir como aporte para pensar estrategias de inclusión.

2. Las políticas sociales como herramienta para el acceso al trabajo decente

La pretensión de universalidad de las políticas sociales no debe confundirse con la aplicación de las mismas medidas en todas las poblaciones. Para conseguir los mismos objetivos, en el marco de una sociedad con realidades diversas, es necesario visibilizar las diferencias e integrarlas como parte de su propia elaboración (Píriz y Gainza, 2011).

El concepto de interseccionalidad parte de que cada persona vive diferentes identidades: mujeres, trans, jóvenes, afros, blancas, etc. La combinación de diferentes identidades se convierte en un hecho particular, que hace necesario tener en cuenta la intersección de las diversas identidades, más aún cuando son factores de discriminación y exclusión social (Gainza, 2012). Por ejemplo, si de los análisis sobre trabajo analizamos dificultades de acceso a mujeres, jóvenes y habitantes del interior del país, las mujeres jóvenes del interior se conforman como un grupo de especial vulneración de derechos. No es suficiente la implementación de políticas de inclusión laboral, sino que es necesario tener en cuenta las dificultades concretas de cada población, como las horas asignadas a cuidados de personas en situación de dependencia, el impacto por la inexperiencia laboral, la limitada formación educativa, entre otros.

Para esto, es necesario desarrollar un entramado de políticas sociales capaces de considerar las diferentes intersecciones en que opera la discriminación para hacer de la universalidad un hecho. Esto implica desarrollar diversos articulados interinstitucionales que permitan un abordaje integral de los problemas.

La importancia del acceso al trabajo puede analizarse desde diversas perspectivas. En primer lugar, como se mencionó en los principios de trabajo decente de OIT, el empleo es la fuente de ingreso que en las economías capitalistas determina la posibilidad de acceder a condiciones de vida adecuadas. En segundo lugar, porque en la medida en que algunos colectivos sufren discriminación para acceder a un puesto de trabajo, el Estado no está cumpliendo con los compromisos asumidos en el plano internacional, de equidad en el acceso y libertad real de elegir el empleo. En tercer lugar, porque si bien Uruguay ha tenido importantes avances sobre la extensión de la protección social en poblaciones no insertas en el mercado de trabajo (Gainza y Píriz, 2011), este es aún la columna vertebral del acceso a otros derechos, como la seguridad social y la salud. Finalmente, el trabajo en sí, como acción tendiente al desarrollo productivo, permite a las personas desarrollar sus capacidades cognitivas centrales en la construcción personal.

Recientemente el MTSS presentó un informe sobre trabajo decente en Uruguay tomando indicadores comprendidos entre 2006 y 2012. El mismo, tomando como referencia las recomendaciones sobre trabajo decente, presenta según diferentes ejes transversales, las cifras nacionales. En líneas generales, los indicadores muestran un importante avance de Uruguay en condiciones de trabajo decente:

- aumento significativo en la formalización del trabajo en el sector privado
- baja del desempleo a niveles estructurales (6%)
- aumento en la tasa de actividad



- aumento del salario real
- instauración e institucionalización de las instancias de negociación colectiva

No obstante, el informe concluye que:

[...] existen importantes heterogeneidades por grupos poblacionales, regiones y sectores de actividad, lo que estaría indicando que las mayores dificultades tienen que ver con la equidad en el ámbito laboral.

(MTSS, 2013:63)

Esto muestra la necesidad de pensar en políticas intersectadas que además de analizar categorías de discriminación no exploradas aporten a complejizar los problemas de acceso al empleo de calidad. Por lo expuesto, desde la Dirección Nacional de Políticas Sociales vemos indispensable desarrollar estrategias integrales y por ende interinstitucionales que aporten a revertir estas inequidades.

En la instancia de TRANSFORMA se apuesta a problematizar las condiciones de inequidad que sufre actualmente la población trans en materia de acceso al trabajo decente en Uruguay.

3. El derecho al trabajo de la población trans en Uruguay

Trans es un término inclusivo para nombrar a personas travestis, transexuales y transgénero, es decir aquellas personas que, viviendo en forma transitoria o permanente, en un género diferentes del sexo biológico, recurren o no a las cirugías u hormonas (Sempol, 2012).

Para aportar a la comprensión, Sempol (2012) diferencia tres categorías que engloban la identidad trans, aunque destaca que en los tres casos son personas que viven “algún tipo de migración en su identidad de género” (Sempol, 2012:31). Las travestis son aquellas que modifican su aspecto

físico (indumentaria) identificando su imagen con la del sexo opuesto, pero que no desean modificar quirúrgicamente su genitalidad. La transexualidad refiere a personas que tienen un intenso malestar con su cuerpo, e independientemente de que realicen o no una cirugía de reasignación de sexo, viven su genitalidad como no correspondida. Finalmente, las personas transgénero son aquellas que aún están viviendo en un proceso de transición de su identidad, por ejemplo lo que urbanamente se conoce como “emos” (Sempol, 2012:33). Dado que no es posible definir a simple vista en cuál de estas categorías ubicamos a las personas, se define como uso adecuado el término “trans”.

En Uruguay, por la falta de la categoría trans, tanto en los registros administrativos como en los diferentes métodos de relevamiento de datos, no tenemos información certera de cuantas personas son. Esto dificulta la estimación de las dimensiones y de las características de la población y por tanto el diseño de políticas sociales adecuadas. Sin embargo, contamos por un lado con datos cualitativos de investigaciones realizadas en los últimos años. Por otro lado, los datos estadísticos más importantes actualmente son los que refieren a la población solicitante de la Tarjeta Uruguay Social para población Trans (TUS trans). De momento (setiembre 2013) se han realizado 576 solicitudes de tarjetas, lo que ha permitido procesar información cuantitativa básica sobre las características de la población solicitante.

Según los datos extraídos del Informe de Solicitudes de Tarjeta Uruguay Social³, la mayor parte de las trans son mujeres (97%), por lo que es correcto referirnos a las mujeres trans como representativas de esta población.

En materia de educación los datos muestran bajos niveles de escolaridad, probablemente por los altos niveles de discriminación que sufren en los ámbitos educativos. Aún no contamos con datos

3 Ver ANEXO I



certeros, sobre educación no formal, detectamos que posiblemente haya un buen nivel de formación en el área estética (peluquería, etc.).

Sobre el acceso a la salud, detectamos serias dificultades en el acceso a controles de salud. En general, se estima que la expectativa de vida de la población trans es muy inferior al de la población en general, aunque no tenemos datos que lo certifiquen. Factores como el consumo de hormonas sin prescripción médica, implantes no adecuados y realizados en malas condiciones, los altos niveles de prevalencia de VIH (se cree que más de un 30% de la población) como la discriminación en los ámbitos de la salud, impactan directamente en la salud de la población.

Otro elemento clave para comprender las particularidades de esta población es el impacto de la desafiliación familiar temprana. La incompreensión familiar de los cambios de identidad que en general se intensifican y se definen en la adolescencia, es consecuencia de que gran parte de las personas trans emigren de su hogar. Calvo (2011) siguiendo a Fernández (2000) explica:

En este sentido, espacios de socialización como la familia y los centros educativos son identificados como los principales sitios donde las personas entrevistadas debieron idear estrategias para sobrellevar las situaciones, especialmente de rechazo y de burla, a las que a partir de una supuesta incoherencia entre su sexo y su género se las expuso.

(Calvo, 2011:80)

Específicamente sobre el trabajo, preocupa la alta tasa de personas trans que se ocupan en el trabajo sexual. Calvo (2011) siguiendo a Fernández (2000) resume:

Para quienes se alejaron de sus familias, fuera por voluntad propia o por el rechazo de las mismas, las posibilidades de proyección estuvieron ciertamente limitadas.

Lejos de constituirse en una opción de vida planificada, la prostitución significó además del único medio al que algunas de las personas entrevistadas accedían para sustentarse, un espacio de legitimación de quienes eran

(Fernández 2000 citado por Calvo, 2011:80)

Es inviable concebir la prostitución como un trabajo cuando las personas no tienen otras opciones, en ese caso hablamos de explotación sexual. El trabajo sexual es para ellas una opción de trabajo seguro. Las sucesivas experiencias de discriminación que conforman la identidad del colectivo las alejan de los sistemas formales de empleo, de alguna manera para no exponerse a la violencia social. Calvo (2009) recoge dos testimonios ejemplificadores:

Nosotras no conseguimos trabajo (...) porque yo soy universitaria y yo he ido con mi curriculum a pedir trabajo, y no me lo dan tampoco porque me dicen 'este trabajo es para una chica', entonces como que... no basta con la formación, siempre está ese tema de la identidad, como por delante de todo.

(Entrevista a persona trans femenina, 28/08/09)

Se me complica para buscar trabajo, porque no te dan directamente, te piden los papeles y no sos vos, y si no sos vos, ¿a quién le tomas el pelo?, entonces la gente no te quiere, ya de por sí, todo lo diferente la gente no lo quiere.

(Entrevista a persona trans masculina, 20/08/09)

De manera que es necesario desarrollar estrategias de inclusión que permitan aportar al ingreso en el mercado de trabajo. En los últimos años, desde el MIDES se han realizado distintas políticas tendientes a la visibilización, a la inclusión y a su reafiliación a las políticas sociales, dentro de

las que se destacan el cambio de nombre y sexo registral y la asignación de la Tarjeta Uruguay Social para la población trans.

En octubre de 2009 se aprobó la Ley 18.620 que reconoce el derecho a la identidad de género y permite a las personas modificar su nombre y su sexo de los registros administrativos:

Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad conforme a su propia identidad de género, con independencia de cuál sea su sexo biológico, genético, anatómico, morfológico, hormonal, de asignación u otro. Este derecho incluye el de ser identificado de forma que se reconozca plenamente la identidad de género propia y la consonancia entre esta identidad y el nombre y sexo señalado en los documentos identificatorios de la persona, sean las actas del Registro de Estado Civil, los documentos de identidad, electorales, de viaje u otros.

(Artículo 1)

Habilitar este cambio es fundamental ya que elimina el momento de enfrentarse cada día a un nombre que no le corresponde, lo cual se constituye en una barrera para realizar trámites, asistir a centros educativos o buscar un trabajo.

En 2012, se aprobó la asignación de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) a la población trans⁴. El programa TUS se comenzó a implementar en 2006, y funciona como una herramienta que contribuye a disminuir la situación de inseguridad alimentaria a través de la mejora en el acceso a los alimentos de sectores que se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-económica⁵. En general, se decide su asignación mediante el Índice de Carencias Críticas (ICC), determinando si un hogar cumple o no con las características de vulnerabilidad socioeconómica requeridas para

tener derecho a acceder a dicha prestación. En el caso de la población trans, dado su ingreso en el registro como “hombre sin menores a cargo”, en general no accedían a la prestación. Desde la Dirección Nacional de Políticas Sociales y en el entendido de que es necesario realizar acciones afirmativas que permitan acceder a derechos colectivos que cuentan con dificultades múltiples de acceso, producto de la discriminación, se propuso la extensión de la prestación a la población en cuestión, resultando en la Resolución Ministerial 1160. Expresa:

[...] dada la situación de exclusión social extrema en la que viven en la sociedad uruguaya, las personas trans (transgénero, transexuales y travestis), producto de la discriminación por su identidad de género, y que lesiona la igualdad que garantiza la legislación nacional e internacional de los derechos inherentes al ser humano, y que se traduce en desafiliación familiar, educativa y laboral, así como en dificultades severas en el acceso a la salud, vivienda y otros servicios básicos, y ante la demanda social creciente de respuestas a esta situación [...]

(Resolución Ministerial 1160, MIDES, 2012)

Su implementación ha generado en primer lugar, el reconocimiento del Estado de la vulnerabilidad social de la que es víctima el colectivo trans. En segundo lugar, el proceso de construcción de las políticas sociales se dio en un marco de diálogo permanente con la sociedad civil organizada, lo que las posiciona como interlocutoras válidas de sus propios intereses, reconociéndolas como sujetos de derecho. En tercer lugar, se han abierto por primera vez las instalaciones del Estado para este colectivo. De hecho en las giras realizadas por el DPT al interior del país, se constató que en gran parte de los departamentos se ha desarrollado un vínculo entre las trans y las oficinas territoriales.

4 Por resolución ministerial, número 1160 de 2012.

5 Informe Tarjeta Uruguay Social. Componente Alimentario MIDES, MTSS-INDA, MSP-ASSE 2012.



4. Definición del problema social: aportes al debate

Dado lo reseñado se evidencia que la población trans vive serios procesos de exclusión social debido a los mecanismos de discriminación por identidad de género que operan en nuestra sociedad. La desafiliación institucional, especialmente la educativa y laboral, contribuye a reafirmar el estigma por lo que es en estos dos ámbitos donde se hacen indispensables medidas para desarticular dichos mecanismos.

En materia de legislación, se propone analizar las modificaciones necesarias del sistema normativo uruguayo, permitiendo incorporar los principios internacionales, entre ellas las recomendaciones Yogyakarta. Se propone revisar la legislación en materia de inclusión laboral, tendiendo a ajustar la legislación nacional a las recomendaciones de inclusión específica de cláusulas sobre identidad de género.

En materia de políticas de inclusión social, dadas las características expuestas sobre la población, se recomienda aportar en materia de acceso a otros derechos sociales, que permitan mejorar las condiciones de empleabilidad. Se propone vincular la necesidad, en primer lugar de políticas educativas tendientes a la inclusión buscando cambiar las actuales que indudablemente tienden a la expulsión de la población trans de los centros educativos formales. De forma complementaria, analizar los márgenes de aplicación de acciones afirmativas tales como la tutoría en instituciones educativas, ya sea en el sistema de educación formal, como de educación técnica y administrativa.

En consonancia, se propone revisar las condiciones de acceso de la población a los diferentes programas sociales, evitando las barreras existentes a causa de la identidad de género, buscando entre otras acciones desarrollar mecanismos de reclamos y denuncias que permitan un mejor acceso.

Sobre el mercado de trabajo se propone analizar en primer lugar medidas tendientes a mejorar las

condiciones de acceso al empleo de la población trans, ya sea en el ámbito público como en el ámbito privado. Analizar la pertinencia de existencia de cuotas, incentivos fiscales, campañas de sensibilización, etc. Por otro lado, propiciar medidas tendientes a la convivencia en los espacios de trabajo, medidas tendientes a evitar instancias de discriminación en los ámbitos de trabajo, y la posibilidad de acceso a garantías legales en caso de incumplimiento.

Finalmente se propone analizar la pertinencia de la inclusión de la variable identidad de género en los registros administrativos con el fin de generar nuevos insumos que permitan detectar particularidades de la población para así generar políticas sociales más precisas.

Bibliografía citada

Calvo, Maia (2010). Repensando los límites. Una mirada hacia la construcción de ciudadanía desde identidades trans. Tesis final de licenciatura en Trabajo Social. UdelaR. Montevideo, Uruguay.

Calvo, Maia (2011). Si la biología no es determinante, que la cultura no sea limitante. Aportes para incorporar la realidad de las personas trans a las políticas de juventud, en: Revista de divulgación científica Juventud y Género. Instituto Nacional del Juventud (INJU), Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/12553/1/miradajoven_01.pdf

Gainza, Patricia (2012). Políticas sociales interseccionadas, Presentación en mesa: Desigualdades que intersectan: Reflexiones sobre la interseccionalidad desde la academia, el activismo y la política en: V Seminario Académico de Género y Diversidad Sexual, Área Académica Queer, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 25, 26 y 27 de setiembre, Montevideo, Uruguay.

- Ministerio de Desarrollo Social (2012) Resolución Ministerial N.1160/012, Montevideo, Uruguay.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2013). Informe MTSS: Panorama del Trabajo Decente en Uruguay, con perspectiva sectorial 2006-2012, Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.mtss.gub.uy/files/Panorama_del_Trabajo_Decente-2.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (1919). Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, Washington, Estados Unidos. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A6
- Organización Internacional de Trabajo (1948). C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, San Francisco, Estados Unidos. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312232:NO
- Organización de Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), París, Francia. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Organización de Naciones Unidas (1966). Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PDCP), Nueva York, Estados Unidos. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>
- Organización de Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Nueva York, Estados Unidos. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cesr.htm>
- Organización de Naciones Unidas (2006). Principios de Yogyakarta. Principios sobre la aplicación de la legislación Internacional de Derechos Humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, Yogyakarta, Indonesia. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/orientacion_sexual_Principios_de_Yogyakarta_2006.pdf
- Parlamento Uruguayo (2009). Ley 18.620 Derecho a la Identidad de Género y al Cambio de Nombre y Sexo Registral en Documentos Identificatorios, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18620>
- Píriz, Manuel y Patricia Gainza (2011). Enfoque de derechos y políticas sociales: universalismo, focalización y perspectivas transversales, en: Discriminación. Documentos relevantes en los ámbitos internacional y nacional para la erradicación de la discriminación y el racismo. División de Investigación y Perspectivas Transversales. MIDES. Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/13651/1/documentos_relevantes_discriminacion_y_racismo_1_discriminacion.pdf
- Sempol, Diego (2012). Políticas públicas y diversidad sexual, Hablando de derechos DESC+A, Charlas de formación en Derechos Humanos. Departamento de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social- MIDES, Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://issuu.com/dnpsmides/docs/desc_07
- Somavía, Juan (1999). Memoria del Director General: Trabajo Decente. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>





ANEXO I

Informe de caracterización de la población trans solicitante de la Tarjeta Uruguay Social

Setiembre 2013

Introducción

Uruguay cuenta con datos estadísticos escasos en relación a la población trans¹. En el Censo Nacional de Población de 2012 no se relevó la identidad de género sino sexo biológico, de manera que las variables que se presentaron responden a la estructura binaria hombre-mujer.

Los datos que aquí se presentan son la primera y mayor sistematización realizada en Uruguay referida a población trans. Los resultados expuestos en este documento son producto de las preguntas realizadas a la población solicitante de la Tarjeta Uruguay Social para personas Trans, y responden a un total de 512 solicitudes.

Este programa se comenzó a implementar en octubre de 2012, extendiendo la prestación del Programa Tarjeta Uruguay Social (TUS) a la población trans. La TUS se comenzó a implementar en 2006 y es un apoyo económico que contribuye a disminuir la situación de inseguridad alimentaria a través de la mejora en el acceso a alimentos en sectores que se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-económica². Se decide su asignación mediante el Índice de Carencias Críticas (ICC), determinando si un hogar cumple o no con las características requeridas para tener acceso a dicha prestación. En el caso de la población trans, dado su ingreso en el registro como “hombre sin menores a cargo”, en general no accedían a la prestación.

1 Travestis, transgénero y transexuales.

2 Informe Tarjeta Uruguay Social. Componente Alimentario MIDES, MTSS-INDA, MSP-ASSE 2012.

Desde la Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS) y en el entendido de que es necesario realizar acciones afirmativas que permitan acceder a derechos a colectivos que cuentan con dificultades múltiples de acceso, producto de la discriminación, se propuso la extensión de la prestación a la población en cuestión, resultando en la Resolución Ministerial 1160. Expresa:

[...] dada la situación de exclusión social extrema en la que viven en la sociedad uruguaya, las personas trans (transgénero, transexuales y travestis), producto de la discriminación por su identidad de género, y que lesiona la igualdad que garantiza la legislación nacional e internacional de los derechos inherentes al ser humano, y que se traduce en desafiliación familiar, educativa y laboral, así como en dificultades severas en el acceso a la salud, vivienda y otros servicios básicos, y ante la demanda social creciente de respuestas a esta situación [...]

(Resolución Ministerial 1160, MIDES, 2012)

Por otra parte, sobre la recolección de datos, se detectaron dificultades en el relevamiento de la información, por ejemplo formularios incompletos, respuestas que no corresponden a las preguntas, entre otros. Es por eso que no se realizaron apartados sobre toda la información disponible ya que se analizó la confiabilidad de la información. No obstante, se comenzó la digitalización de la recolección de datos, lo que permite mejorar la



calidad de la información, así como un proceso de recuperación de los datos perdidos.

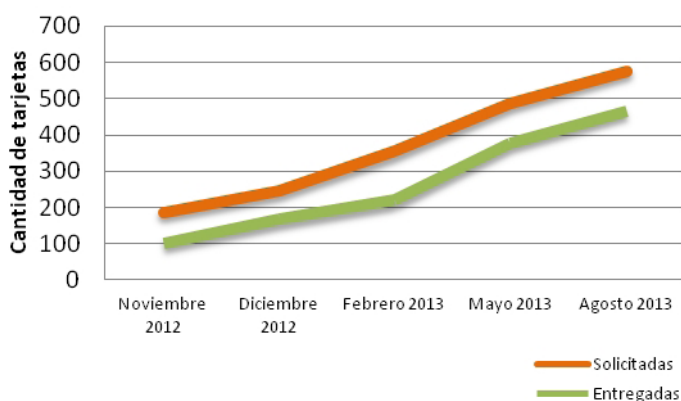
En el mismo sentido, la DNPS trabaja en coordinación con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) para realizar entrevistas a los hogares de los y las solicitantes con el fin de ampliar la información disponible.

Finalmente, cabe precisar que dado que hasta el momento no contamos con un registro estadístico al menos aproximado de la población trans no podemos ponderar los casos para representar al total del país. Es decir, en todos los casos los datos que se presentan hacen referencia a la población solicitante de la prestación, que si bien se estima que es gran parte del total de la población trans, no se puede inferir.

Informe de solicitudes

La asignación de las tarjetas se inició en octubre de 2012. Desde ese momento hasta la fecha (septiembre 2013) se han solicitado 576 tarjetas en todo el país de las que se han entregado efectivamente 469. A casi un año de la implementación del programa, y sin conocer con certeza la cantidad de personas trans que viven en Uruguay, las solicitudes han mantenido un ritmo de ascenso constante. La falta de información sobre el total

Gráfico 1. Evolución de solicitudes y entregas de TUS Trans desde su implementación



Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el programa Tarjeta Uruguay Social

de personas posibles beneficiarias, no nos permite prever ni estimar los ritmos de crecimiento posibles en adelante.

En relación al desfase entre entregadas y solicitadas, vemos una brecha más importante en el mes de febrero, aunque también se mantiene constante para el resto del período.

Si lo analizamos por departamento, vemos que la mayor parte de las solicitudes fueron realizadas de Montevideo, mientras que en el interior Canelones y Rivera son los departamentos con mayor cantidad de asignaciones. Cabe aclarar que en el caso de Artigas las tarjetas se asignaron con anterioridad a la implementación de la política por vía especial, por lo que recién en abril se cambió la categoría de las tarjetas a TUS Trans.

Cuadro 1. Tarjetas solicitadas por departamento con totales acumulados

Depto.	Nov-12	Dic-12	Feb-13	Abr-13	Ago-13
Artigas	0	0	0	10	12
Canelones	16	27	36	43	44
Cerro Largo	10	11	20	36	39
Colonia	3	4	11	16	14
Durazno	10	12	13	14	14
Flores	3	5	6	7	7
Florida	8	9	11	12	13
Lavalleja	3	5	5	6	8
Maldonado	4	5	5	12	16
Montevideo	87	108	140	179	217
Paysandú	0	0	7	14	14
Río Negro	6	7	8	13	14
Rivera	11	13	20	30	48
Rocha	1	1	2	2	3
Salto	0	0	19	30	40
San José	9	13	20	24	25
Soriano	12	18	22	28	33
Tacuarembó	2	2	3	3	6
T. y Tres	2	5	5	8	9
TOTAL	187	245	353	487	576

Fuente: elaboración propia con base a datos proporcionados por el programa Tarjeta Uruguay Social



Nacionalidad

Si bien la mayor parte del total de solicitantes son ciudadanas uruguayas, hallamos que se asignaron 12 tarjetas a personas inmigrantes: seis argentinas, cinco brasileñas y una colombiana.

Edades e identidades

Lo primero a destacar es que de las personas que solicitaron el beneficio un 97% son mujeres trans mientras que sólo un 3% son hombres trans (solo cuatro solicitantes).

En relación a las edades de las personas solicitantes se desprende un promedio de edad de 35,8 mostrando un pequeño descenso en relación al informe de abril (38,5 años promedio). Sobre la distribución de las edades es semejante en todos los tramos, notándose un leve ascenso en el tramo más joven:

Cuadro 2. Edades de personas solicitantes en tramos

	Abril	Setiembre
18 - 29 años	26	29,4
30 - 40 años	30,3	30,5
41- 50 años	25,3	23,9
51 años y más	18,3	16,1
TOTAL	100	100

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el programa Tarjeta Uruguay Social

Hasta el momento, las solicitudes realizadas por la población del tramo de edad mayor configuran el 16% del total, una proporción superior a la esperada. Esto nos alerta en primer lugar sobre la interseccionalidad de la vejez como elemento de discriminación además de la identidad de género. En consecuencia, los resultados nos muestran que probablemente la prestación esté llegando de manera más efectiva a la población más adulta dado que son las que se ven

más apremiadas por acceder a los programas sociales ya que el trabajo sexual no es económicamente redituable como en edades más jóvenes.

En segundo lugar, desde el inicio de la implementación del programa se asumió que la población más joven, más nucleada en redes sociales y con mejores niveles educativos sería la primera en acceder a la prestación. Sin embargo, los datos muestran que el tramo creciente es el de la población más joven, lo cual probablemente tenga que ver con que no tienen urgencia en acceder a la prestación.

Cambio de nombre

Frente a la pregunta “¿Conoce el procedimiento de cambio de identidad registral?”, un 67,3% de las solicitantes conoce el derecho. Sin embargo, se detecta que son muy pocas las personas que iniciaron el trámite. Un 23,8% de las solicitantes ya iniciaron el trámite (un 8,9% ya lo finalizó) mientras el 76,2% restante aún no lo ha iniciado.

Esta información no permite conocer las demandas extendidas en relación al trámite y a extender el proceso de información del procedimiento³.

Niveles educativos

En relación a los niveles de instrucción encontramos que un 46,3% tiene primaria completa o menos, lo que puede explicar entre otras cosas, las dificultades para la inserción en trabajos de calidad. Evidenciando la necesidad de diseñar estrategias de formación secundaria o técnica que aporten a la inserción laboral.

³ Ver folleto explicativo sobre el procedimiento elaborado por la División de Perspectivas Transversales de la DNPS.

Cuadro 3. Máximo nivel educativo alcanzado por los y las solicitantes en porcentaje

	Abril	Setiembre
Sin Instrucción	0,7	0,9
Primaria Incompleta	14,9	12,2
Primaria Completa	28	30,6
Ciclo Básico Incompleto	28	25,6
Ciclo Básico Completo	13,1	12,4
Bachillerato Incompleto	8,7	10,9
Secundaria Completa	4,5	4,5
Universitario Incompleto	2,1	2,8
Universitario Completo	0	0,2

Fuente: elaboración propia con base en información de formulario de solicitudes de Tarjeta Uruguay Social para población trans

El Cuadro 3 muestra claramente la desafiliación educativa a medida que se avanza en secundaria. Se infiere que las vivencias de discriminación que viven los y las trans en las instituciones educativas es un factor clave en su baja formación. Es en este momento, en el nivel secundario inicial que habría

Cuadro 4. Máximo nivel educativo alcanzado por tramo de edad en porcentaje

	18-29	30-40	41-50	51 y más
Sin Instrucción	0	0,8	0	4,6
Primaria Incompleta	6,9	6,8	16,5	26,2
Primaria Completa	30,5	27,3	33	27,7
Ciclo Básico Incompleto	31,3	27,3	23,3	16,9
Ciclo Básico Completo	13,7	14,4	9,7	9,2
Bachillerato Incompleto	2,3	12,9	10,7	6,2
Secundaria Completa	1,5	6,1	4,9	7,7
Universitario Incompleto	0	3,8	1,9	1,5
Universitario Completo	0	0,8	0	0,2
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con base en información de formulario de solicitudes de Tarjeta Uruguay Social para población trans

que reforzar el apoyo evitando situaciones de bullying (acoso y violencia en el espacio educativo) y de discriminación institucional como el uso del nombre del documento. No ha habido cambios significativos sobre los perfiles educativos de los y las solicitantes comparando con el informe anterior.

Si analizamos la composición por tramo de edad se detecta que el nivel de instrucción disminuye para los tramos de edad más avanzada. La mayor concentración de personas entre 18 y 40 años ha llegado a secundaria pero no han logrado culminar el ciclo inicial. En el tercer y cuarto tramo de edad encontramos que el mayor acumulado de personas ha terminado primaria completa.

En los tramos de edades más jóvenes (18 a 40 años), gran parte de las solicitantes terminan primaria e ingresan a los centros educativos secundarios. Esto muestra que hay tendencia a iniciar la educación secundaria, aunque no se concluya por los factores anteriormente indicados.

Composición de los hogares

Se maneja la hipótesis de que hay un alto nivel de desvinculación a los hogares de origen cuando se definen como personas trans, esto genera el interrogante de con quiénes viven

Cuadro 5. Relación de parentesco con las personas que viven en el hogar

	Abril	Setiembre
Sola	31,3	28,4
Pareja/Cónyuge	10,7	9,9
Hijos/as	3,4	3,6
Padre/Madre	19,9	20,2
Hermanos	12	12,8
Otro/s familiares	9,2	9,1
Amigos/as	8	10,1
Otras personas	5,5	5,9
TOTAL	100	100

Fuente: elaboración propia con base en información de formulario de solicitudes de Tarjeta Uruguay Social para población trans



El Cuadro 5 expresa la composición del núcleo familiar, no de las características de la vivienda. De manera que, la categoría de personas que viven solas incluye personas que: no cuentan con una vivienda, personas viviendo en pensiones, refugios, personas que viven solas en sus viviendas, etc.

Cuadro 6. Relación de las personas que viven en el hogar por tramo de edad

	18-29	30-40	41-50	51 y más
Sola	23,1	33,3	42,3	54,9
Pareja/Cónyuge	10,3	14,9	16,5	7,8
Hijos/as	3,4	5,3	7,2	3,9
Padre/Madre	40,2	28,9	12,4	11,8
Hermanos	31,6	13,2	4,1	11,8
Otro/s familiares	20,5	7,9	7,2	11,8
Amigos/as	11,1	18,4	14,4	9,8
Otras personas	8,5	8,8	8,2	3,9

Fuente: elaboración propia con base en información de formulario de solicitudes de Tarjeta Uruguay Social para población trans

Sobre su evolución desde el informe anterior se destaca un descenso de casi tres puntos porcentuales de las personas que viven solas (probablemente las de mayor vulnerabilidad) y un aumento de dos puntos las personas que viven con amigos/

as. Es posible, que siguiendo la línea de lo expuesto sobre el avance del programa, en este momento esté ingresando a la prestación la población de trans jóvenes, que no viven en su hogar de origen sino que viven con amigos/as. Estas funcionan en la mayor parte de los casos como redes de contención ante la desafiliación familiar (en general involuntaria).

Si analizamos la convivencia en el hogar por edades, encontramos que en el tramo de edad más joven, la mayor parte viven en el hogar con padre y/o madre. Sin embargo, en los tramos restantes la mayor composición es unipersonal y aumenta a lo largo de la trayectoria de la vida.

Salud

Si bien el formulario no relevaba si la persona vive con VIH encontramos que un 11,9% de los y las solicitantes lo mencionan en diversas preguntas. Los datos que tenemos son obtenidos de declaraciones sobre el estado de salud e información sobre el centro de atención médica al que concurren. La prevalencia estimada de VIH en la población trans es muy alta, del 37% de acuerdo con estudios exploratorios.⁴

4 Por mayor información, véase: CONASIDA et al (2012) Informe de Progreso Global sobre SIDA 2012. Seguimiento de la Declaración Política sobre le VIH/Sida de 2011. Uruguay, Dirección General de la Salud Departamento de Programación Estratégica en Salud Área Salud Sexual y Reproductiva Programa Nacional ITS-VIH/Sida, Montevideo, Uruguay. Disponible en: [http://www.unaids.org/en/dataanalysis/knowyourresponse/countryprogressreports/2012countries/ce_UY_Narrative_Report\[1\].pdf](http://www.unaids.org/en/dataanalysis/knowyourresponse/countryprogressreports/2012countries/ce_UY_Narrative_Report[1].pdf)



Mesa de apertura

Daniel Olesker - Ministro de Desarrollo Social

Juan Andrés Roballo - Inspector General del Trabajo, MTSS

Andrés Scagliola - Director Nacional de Políticas Sociales, MIDES

Daniel Olesker

Ministro de Desarrollo Social

Ayer el MIDES realizó una rendición de cuentas en los temas de diversidad, así que hoy quiero concentrarme en reflexiones sobre el trabajo.

El trabajo fue hostil a toda la población por mucho tiempo. Y esto como producto de las políticas de exclusión que se llevaron adelante durante los años noventa, tratando de garantizar la rentabilidad de la empresa y sin tomar en cuenta la seguridad de los trabajadores.

En el primer gobierno del Frente Amplio el objetivo era bajar la tasa de desempleo; hoy es alcanzar la formalización del trabajo.

Los resultados están a la vista: la política de generación de empleo tuvo éxito. Pero cuando se analiza a nivel micro el mercado de trabajo, se detectan poblaciones a las que esta mejora general en las condiciones de trabajo, tanto la creación de empleo como la formalización, no les ha llegado. El acceso al mercado de trabajo ha sido desigual; el empleo y la formalización no les ha llegado a todos, y este es un hecho objetivo que tenemos que reconocer.

Y hoy, con el problema genérico del empleo en gran medida resuelto, estamos en condiciones de adoptar políticas direccionadas para resolver problemas de trabajo de sectores con mayores dificultades para insertarse en el mercado del tra-

bajo. Ejemplo de ello es la ley de empleo juvenil, que fija estímulos especiales a las empresas para que tomen jóvenes. Esa ley reconoce que la situación de los jóvenes no es igual para todos; porque no todo joven tiene igual acceso al trabajo, no es lo mismo un joven con estudios universitarios que un joven afrodescendiente, un joven trans o una joven mujer proveniente de un hogar muy pobre. La ley específicamente se dirige hacia ese grupo de personas, mucho más que al concepto “joven” en abstracto; dice que van a ser especialmente consideradas las condiciones de vulnerabilidad de los jóvenes para evaluar el subsidio que se otorga.

Es en esa perspectiva que hay que empezar a trabajar: crear los marcos normativos que permitan el acceso al trabajo de la población. Además de la ley de empleo juvenil está la ley de acciones afirmativas para personas afrodescendientes, que especifica 8% de cupos laborales en las vacantes del Estado. Además está la cuota de Uruguay Trabaja que antes era por sorteo y ahora será primero por cupos calificados y después por sorteo.

Todas estas iniciativas tienen la lógica de que hay que focalizar las políticas para generar mayores igualdades, para que esa igualdad que no se da en el mercado se dé por vía normativa; porque la también la vía normativa ayuda a hacer cambios culturales.



Pensar que la igualdad se va a dar normalmente es un error, por eso necesitamos las acciones afirmativas. Obviamente estas deben ser transitorias, porque si deben permanecer durante treinta o cuarenta años significa que fracasaron.

Además de estos marcos normativos hay que generar condiciones para su cumplimiento. En este aspecto la Inspección General del Trabajo ha tenido actitud extremadamente proactiva para cuidar que estas normas se cumplan: con el trabajo rural, con el trabajo en el servicio doméstico, y con trabajos que estaban absolutamente desregulados. Porque con la ley no alcanza, hay que hacerla cumplir. Ese es el siguiente paso.

En el sector público podríamos decir que es más fácil hacer controles, pero muchas veces tampoco se cumplen los cupos. Además hay que tener en

cuenta que el 85% de los uruguayos trabaja en el sector privado, es ahí donde hay que hacer el mayor esfuerzo para lograr el acceso al empleo.

Desde el MIDES impulsamos la idea de la Tarjeta Uruguay Social con dos objetivos: en primer lugar resolver problemas básicos como el acceso a la comida, aunque sabemos que esto no resuelve el problema brinda condiciones para mejorar; y en segundo lugar, empezar un vínculo con la vida cotidiana y en particular con la educación y el trabajo.

Creo que es muy acertado que este año el Transforma esté centrado en el acceso al trabajo. Está en quienes generamos políticas públicas hacer cumplir las normas y generar nuevas normas que hagan más fácil el acceso al mercado de trabajo de estos colectivos.

Juan Andrés Roballo

Inspector General de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

En primer lugar quiero traer el saludo de parte del ministro Eduardo Brenta que por motivos de agenda no pudo estar presente en la apertura de esta jornada.

Para nuestro ministerio este tema que se discute hoy es un tema central y de compromiso especial. Saludamos el evento y destacamos el enfoque en el reconocimiento de derechos y el foco en los sectores más vulnerables como son las personas trans.

A su vez, saludamos la iniciativa de generar un ámbito de discusión y discernimiento para generar políticas interinstitucionales y para lograr un abordaje integral. Es muy difícil que cada institución por sí sola, con impulsos aislados, genere una diferencia en temas tan cruciales como la valorización de derechos fundamentales y el respeto irrestricto a la dignidad de las personas.

Y el mundo del trabajo es central en esta discusión. El Ministerio de Trabajo tiene una especial responsabilidad en este tema, con todo lo que eso implica a una organización del Estado.

El Ministerio de Trabajo ha llevado adelante acciones, en conjunto con otros organismos del Estado, destinadas a incidir en la realidad: como el acceso al empleo, la calidad del mismo, la seguridad social, y en brindar herramientas para favorecer un cambio cultural; pero también en brindar herramientas concretas, que tienen que ver con fiscalizar y controlar para hacer efectivos estos derechos.

Venimos a esta instancia a dar cuenta de lo que se hace en el Ministerio que integramos, pero también venimos a tomar nota de lo que es necesario, de lo que resta realizar en el área del trabajo para el futuro.

Andrés Scagliola

Director Nacional de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social

Transforma es un espacio no puntual sino con ánimo de permanencia. En la rendición de cuentas que hicimos ayer se dejó claro todo lo que queda por hacer.

Las reivindicaciones más fuertes están en el sistema de protección social, en la educación y en el trabajo. Este año con Transforma nos concentramos en el derecho al trabajo, porque la Tarjeta Uruguay Social para personas trans no es un punto de llegada sino una de tantas medidas para seguir avanzando.

Si algo logramos con estas iniciativas es transformar este tema en un tema de políticas públicas. Antes había acciones aisladas, pero desde 2010

y 2011, este se ha transformado en un tema de agenda, tanto del MIDES como del MTSS.

En el MIDES encontramos en Daniel Olesker la habilitación para avanzar y un acompañamiento.

Las desigualdades no terminan con la clase social. Como gobierno de izquierda del siglo XXI, tenemos claro que las desigualdades se cruzan con la identidad de género, con la orientación sexual, con la ascendencia étnico-racial, entre otras.

Por eso la consigna del MIDES en este mes de la diversidad: libres e iguales.

A todos y todas, gracias por venir y que sea un buen debate..





Mesa de debate

Pablo Álvarez - Dirección General de Secretaría, MEC

Beatriz Argimón - Directorio del Partido Nacional

Luciana Fainstain - Dirección Nacional de Desarrollo Social, MIDES

Rosa Marcenal - Dirección Nacional de Empleo, MTSS

Lola Méndez - Representante sindical SUNCA, PIT-CNT

Beatriz Ramírez - Directora INMUJERES / Consejo Nacional de Género

Juan Andrés Roballo - Inspector General de Trabajo y Seguridad Social, MTSS

Bertha Sanseverino - Diputada Frente Amplio

Diego Sempol - Instituto de Ciencia Política, FCS, UdelaR

Michelle Suárez Bértora - Referente sociedad civil, Colectivo Ovejas Negras

Pregunta 1: ¿Qué políticas pueden propiciar el ingreso de la población trans al mercado de trabajo en los sectores público y privado?

■ **Diego Sempol:** Para que las trans ingresen al mercado de trabajo, lo primero que propondría serían medidas para transformar el sistema educativo, en particular lo que tiene que ver con UTU y Secundaria, que son los lugares donde se produce la principal expulsión de la población trans. Esto mejoraría las posibilidades de acceder al trabajo. Para eso hay que modificar estructuralmente el sistema educativo y eso implica combatir la heteronormatividad dentro del sistema, y a la vez hay que generar acciones o programas de acompañamiento para que las personas no deserten.

Lo segundo que haría sería desarrollar campañas de sensibilización y lucha contra la transfobia, dirigidas fundamentalmente al sector privado, para erosionar esa fuerte transfobia que existe en el mercado de trabajo y que impide a las trans el acceso.

En tercer lugar me centraría en el acceso a la salud, ya que no se puede acceder al trabajo si

no hay condiciones de salud mínimas. En este sentido, hay experiencias muy productivas y efectivas como fueron los centros libres de homo-lesbo-transfobia, que son experiencias a replicar y que permiten comenzar a disminuir las barreras de acceso de la población trans a los servicios de salud.

■ **Beatriz Argimón:** Estoy de acuerdo en que hay que desarrollar campañas pero también es necesario medir los efectos de esas campañas. Desde lo público tenemos una historia de realizar campañas, de llevar mensajes a la población, pero no siempre medimos sus efectos. En el caso de las mujeres, siendo el 52% de la población nos ha costado llevar a la agenda pública muchas de nuestras reivindicaciones, que también incluían reivindicaciones de otros sectores como la población trans.

Tenemos dificultades para medir los impactos de las políticas, en parte porque se trata de políticas nuevas.

Creo que el paquete de medidas debe ser transversalizado con mucha más fuerza en lo educativo y en lo laboral, y esto debe ser acompañado de la educación permanente en derechos





humanos de las nuevas generaciones, si no, no hay cambios.

- **Juan Andrés Roballo:** En primer lugar me parecen imprescindibles las campañas de sensibilización y el desarrollo de políticas de cambio cultural en su más amplio sentido.

En el MTSS se lleva adelante el diálogo social tripartito, no sólo en materia de negociación colectiva o consejos de salario sino en materia de seguridad, salud, medio ambiente en que se desempeñan los trabajados, donde se incluye lo que tiene que ver con acoso y discriminación. Es necesario llevar esta temática al diálogo social tripartito y darle un impulso ya que es una herramienta concreta

En segundo lugar hay que llevar adelante acciones como las cuotas -como la ley de empleo juvenil-, beneficios fiscales, convenios laborales, ahí hay una batería de posibilidades que hay que explorar más.

- **Beatriz Ramírez:** Para no repetir cosas que ya se han dicho, creo que hay que hacer un reconocimiento a la acumulación de derechos. No es menor que tomemos normas que han surgido en este período como marco habilitante a cualquier política que se quiera diseñar. Muchas veces hablamos de los derechos como que fueran algo que se aplica automáticamente y eso poco tiene de real. Los derechos son parte de un proceso de lucha de las organizaciones y las personas, en el ámbito nacional e internacional.

En segundo lugar, en el caso de la población trans, hay que hacer un buen análisis desde la perspectiva de género, porque hay un aspecto de discriminación muy concreto, que tiene que ver con la subordinación de lo femenino a lo masculino, y la población trans interpela la concepción binaria de sexo/género y eso tiene que ver con las resistencias que las políticas para la población trans generan para ser aplicadas.

Por tanto, como primer elemento, creo que deberíamos mirar las políticas desde estas dos perspectivas, la perspectiva de derechos y la de género.

- **Pablo Álvarez:** Va a ser difícil decir algo distinto de lo que ya se dijo. En lo que tiene que respecta al MEC, a pesar de lo poco que tenemos que ver con las políticas educativas en sí mismas, debido al proceso de autonomía que existe, sin duda nos corresponde el fomento de políticas, sobre todo en materia de coordinación y en cumplimiento de las metas país en materias educativas. Creo que hay una centralidad de materia educativa para lo que en el futuro deberá ser una mayor inserción en el trabajo; hay allí un foco fundamental a atender sin dejar de darnos cuenta de que no le podemos pedir todo a la escuela, ya que es un reflejo del mundo adulto, es un proceso de transferencia de una forma de ver el mundo de una generación a otra. Por tanto creer que la escuela va a resolver todo es una forma de decirle “vos no vas a poder resolver absolutamente nada”.

- **Luciana Fainstain:** Es necesario realizar campañas de sensibilización y capacitación, sin sobredimensionar las de sensibilización, porque hay cuestiones ideológicas muy fuertemente planteadas que no se van a cambiar mediante la sensibilización. Hay que trabajar en eso pero no depositar todas las expectativas ahí, por eso también hay que generar mecanismos coercitivos.

Hay que capacitar a los jueces letrados, que son quienes tienen la responsabilidad de identificar cuándo hay discriminación y poder perseguirla, son quienes reciben denuncias, etc. Hay que hacer campañas para que las personas conozcan cuáles son sus derechos y qué pueden hacer cuando existe discriminación y cuando estos son vulnerados.

En cuanto a los mecanismos coercitivos, creo que tenemos todavía un deber en el Estado.





Por ejemplo, Servicio Civil debe hacer un seguimiento de la cuota por discapacidad, pero solamente puede insistir en que no se cumple, pero no hay mecanismos para asegurar que el Estado cumpla con los compromisos que asumió consigo mismo.

Hay que generar reglamentación para que el sector privado tenga la obligación de cumplir con determinadas condicionantes. Creo que la Inspección General de Trabajo está haciendo su tarea, pero hay que darle más herramientas a los inspectores para que descubran la discriminación, y para esto hay que empezar a trabajar desde el sexismo y el reforzamiento de los estereotipos, que es lo que está detrás de la homofobia y la transfobia.

- **Rosa Marcenal:** Desde la Dirección Nacional de Empleo (MTSS) hemos estado pensando y ejecutando acciones en tres sentidos. Un sentido que tiene que ver con la capacitación y sensibilización a funcionarios públicos. Los funcionarios de los Centros Públicos de Empleo (Cepes) de Canelones y Montevideo recibieron una capacitación y sensibilización al respecto, con la finalidad de hacer amigables los servicios y poder garantizar los derechos de las personas.

El segundo tema es intervenir en el mercado laboral. Los Cepes realizan la intermediación laboral, articulación entre privados, etc.

Por último está el diálogo social y la participación, más allá de los consejos de salarios. El diálogo entre organizaciones de la sociedad civil, empresarios, trabajadores y las entidades de capacitación, puede dar resultados muy buenos a la hora de consensuar políticas.

- **Lola Méndez:** Para la inserción laboral tendríamos que hacer énfasis en la educación en diversidad a nivel público y privado, también en el área jurídica, y una sensibilización general acerca de lo que es la necesidad de la población

trans de insertarse en el medio público. En el medio privado tenemos la experiencia del sindicato de tener minorías, por ejemplo las mujeres, que las empezamos a incluir a través de planes del MIDES. Entonces, según la política que tenemos en el sindicato, si las trans quisieran ingresar en el mercado mediante planes de MIDES, sería un trámite poder entrar.

Se necesita capacitar a los jefes de recursos humanos y de personal en diversidad.

- **Bertha Sanseverino:** Este año se aprobó la ley de acciones afirmativas que establece cuotas para la población afro. Creo que ese es un modelo a seguir, de los muchos que puede haber. Sería interesante que leyéramos en conjunto la ley y el reglamento que está por salir, porque nos va a dar pistas de que el problema no es sólo cuestión de porcentajes sino que es una cuestión de derechos.

El problema es concebir la cuota sólo como un trámite administrativo, eso es lo que no puede ser, porque de ese modo naufraga. Hay que ver cómo el colectivo se inserta en el proceso que conduce a la ley, y esto es clave para que esa ley tenga determinados logros. Necesitamos consolidar un espacio de trabajo, si no están los colectivos la ley puede tener grandes problemas para su implementación.

- **Michelle Suárez:** Un punto sustancial para la inserción laboral de personas trans son las acciones afirmativas. Uruguay empezó un camino a través del MIDES, con las políticas que implementó, y también con la ley de acciones afirmativas para la población afrodescendiente. El concepto de acciones afirmativas es un concepto que debe profundizarse, principalmente en lo que tiene que ver con capacitación para el mercado laboral.

En general la población trans es una mano de obra absolutamente desposeída de capacidad técnica porque la mayoría de estos procesos



identitarios comienzan a muy temprana edad y cuando son expulsadas de sus senos familiares también lo son del sistema educativo. Las pocas personas trans que continúan dentro del sistema educativo se tienen que enfrentar a situaciones de discriminación institucional, donde desde las propias instituciones se las discrimina.

Pregunta 2: Desde su lugar, ¿qué iniciativas considera convenientes para promover la inserción laboral de las personas trans al mercado de trabajo formal?

- **Bertha Sanseverino:** El Frente Amplio está discutiendo su programa y ahí se le da relevancia a la economía social. En esa nueva mirada de las economías solidarias es fundamental contemplar la calidad de los trabajos que se crean, que deben contemplar las aspiraciones de los colectivos, y que los trabajos que se logran concretar no sean una propuesta residual, no sean “lo que queda” del mercado. En este marco, tenemos que analizar no sólo los temas de cooperativas sociales, también tenemos otros modelos a estudiar. Es interesante analizar algunos modelos de convenios laborales donde los colectivos tengan su propia autonomía, puedan presentar proyectos, esto generalmente está dirigido a empresas públicas. Hay mucho por explorar ahí, y si bien ya salimos de las situaciones más graves de pobreza y aunque tengamos que focalizar en los sectores que tienen dificultades, ello no quita que tengamos que aspirar al mejor modelo de calidad, que los colectivos que ya están transitando este proceso puedan estar elaborando conjuntamente. Así que mi propuesta es economía social, economía solidaria, un espacio amplio para los colectivos, un espacio que construiremos en conjunto.
- **Lola Méndez:** Para promover la inserción laboral tenemos que fortalecer el vínculo que tienen las instituciones con las referentes que

tenemos en todos los ámbitos del trabajo formal. Poner recursos a disposición de las referentes para hacer captaciones: dar charlas de género para concientizar a las masas obreras sobre mercado de trabajo.

En el espacio de trabajo en que me muevo las mujeres son nuevas, aunque van dejando de serlo porque ya se han acoplado a la fuerza laboral, militan en el sindicato, promueven acciones. El tema de la diversidad siempre estuvo presente, pero no siempre fue bien llevado. Es necesario tener a alguien del ámbito de la diversidad, que se muestre abiertamente, que tome las riendas de informar, de trabajar el tema, porque el vínculo que se genera con los compañeros de trabajo es un vínculo fuerte. Si podés razonar cabeza a cabeza con tu compañero de trabajo en la construcción, podés razonar cabeza a cabeza en una asamblea y con las masas. Pero que sea tu ejemplo de vida el que habla. Entonces creo que la figura del referente es fundamental a la hora de concientizar tanto en empresas públicas como privadas. La diversidad no es un cuco, que una persona se pinte los ojos o se ponga un pantalón justo no le quita la capacidad de ser una excelente profesional.

En cuanto al mercado de trabajo formal, es una meta a la que todos los colectivos de diversidad aspiramos.

- **Rosa Marcenal:** Desde la DNE hay algunas herramientas como el programa Objetivo Empleo, que es un programa de subsidio de la contratación, que se puede extender y de hecho se está comenzando a extender a esta población. La reciente ley de empleo juvenil también prevé cuotas y subsidios para las personas trans. Pero estos instrumentos por sí solos no alcanzan, si no se trabaja fuertemente con las organizaciones empresariales, incorporando las perspectivas de derechos humanos, de diversidad, de género, etc. Pero también con las organizaciones de trabajadores y trabajadoras,



y por eso la importancia del diálogo social, más allá de la negociación colectiva.

Otra herramienta interesante serían las cuotas en formación profesional en programas de Inefop.

- **Luciana Fainstain:** La Dirección Nacional de Desarrollo Social del MIDES tiene bajo su órbita las áreas socioeducativa y sociolaboral, y ahí hay unas cuantas iniciativas que están vinculadas a esta población. Dentro del área socioeducativa hay un programa hiperfocalizado que es el de consejería, que implica el acompañamiento psicosocial a adolescentes en educación secundaria. Por los insumos preliminares que tenemos, muchas consultas tienen que ver con cuestiones vinculadas a la orientación sexual. Desde ese lugar, puede ser un dispositivo interesante para trabajar estos temas y a partir de ahí trabajar con el resto de la población estudiantil.

En lo sociolaboral vamos a empezar a dar un seguimiento a la cuota de Uruguay Trabaja. Hay que hacer mucho más esfuerzo en términos de sensibilización y capacitación a los equipos que hacen el acompañamiento.

En relación con los mecanismos de denuncia, si en Uruguay Trabaja o en cualquiera de los espacios de trabajo protegido que ofrece el MIDES se produce una situación de discriminación, hay que comunicarse con los equipos centrales que coordinan a los equipos técnicos, para buscar respuestas específicas a esa situación concreta.

Tenemos un gran debe con el sector privado, y desde ese lugar se está empezando a explorar, desde los programas de intermediación laboral, cuáles son las necesidades que el sector privado tiene en términos de competencias, de capacitación de personas, y cuál es su disposición a contratar personas que salen de programas del MIDES. Tenemos que hacer un esfuerzo en identificar la disposición que tienen

a contratar personas de la diversidad y que lo hagan explícito, de modo de hacer las articulaciones necesarias y contar con un listado de esas empresas y así poder concretar las inserciones.

Un último dispositivo que forma parte de Inmujeres es el Programa de gestión de calidad con equidad de género, que es un mecanismo de visibilización de las empresas, de cómo hacen bien las cuestiones en materia de género y cómo avanzan en términos de no discriminación. Sería interesante pensar en una forma de certificarlas en su observación de la diversidad sexual.

- **Pablo Álvarez:** Necesitamos incorporar una mirada distinta respecto al Estado. Tenemos que discutir el ingreso a la función pública. Necesitamos un Estado que rote mucho más sus funcionarios públicos, que pueda profesionalizar áreas estratégicas y que participar del servicio público sea un derecho de todos los ciudadanos. En el marco de ese debate deberíamos situar estas discusiones.

A su vez, no debemos olvidar que en el sector privado se incorpora un trabajador si genera una ganancia mayor que los costos.

Sin olvidar estos marcos estructurantes, desde el MEC tenemos algunos mecanismos. Desde el programa Centros MEC -que tiene una fuerte presencia a nivel local- se pueden generar dispositivos de capacitación y de formación ya que el ingreso al mundo del trabajo requiere de capacidades.

Hay que utilizar los medios de comunicación para trabajar los temas de diversidad, tanto los medios públicos como los privados, ya que existe la ley de servicios de comunicación audiovisual.

Hay que trabajar con las fiscalías, que es el medio de protección por parte del Estado del



acceso a la justicia y también depende del Ministerio.

Por último, la Dirección de Derechos Humanos pasa de la órbita del MEC a Presidencia, pero la Comisión de lucha contra la discriminación continúa en el MEC, por lo que sigue siendo un mecanismo dentro del Ministerio que es clave para el trabajo de estos temas.

- **Beatriz Ramírez:** Uno de los temas que se planteaba hoy es el de la interseccionalidad. Desde el Departamento de Discriminaciones Múltiples de Inmujeres venimos trabajando en ese sentido con población trans y con poblaciones que sufren diferentes formas de discriminación. Ahí hay un componente fundamental para generar conocimiento y datos que son fundamentales para diseñar políticas.

Esa base conceptual que es la interseccionalidad, que no surge ahora sino que se viene discutiendo desde los años setenta y que se asienta en la Conferencia de Durban, es un marco de trabajo y de análisis.

La resolución del Consejo Consultivo que firmó el MIDES habilita a trabajar de manera conjunta estas políticas, porque no podemos pensar en un abordaje efectivo si no tenemos una concepción global.

El gran desafío son las formas de articulación que tenemos que tener desde el Estado. El MIDES tiene a la articulación como una de sus competencias, pero no se trata sólo del MIDES sino del gobierno en su conjunto. Como propuesta concreta creo que debe haber un espacio específico de articulación interinstitucional. Como los derechos son interdependientes las acciones tienen que ser interinstitucionales.

El otro aspecto importante es la articulación con la sociedad civil. Este es un tema de principios porque la participación de la ciudadanía

tiene que estar en la construcción de políticas públicas.

Por último, es fundamental el diálogo entre las agendas, lo que se conoce como interlinkage. Los distintos componentes de la discriminación tienen que comenzar a dialogar en las agendas, hay que colocar los puntos en común para trabajar de forma conjunta y que nos permitan deconstruir las formas que nos han oprimido y poder lograr lo que dice el eslogan: libres e iguales.

- **Juan Andrés Roballo:** Me voy a centrar en el aspecto de la formalidad del trabajo, que en estos colectivos tiene una expresión mucho más importantes que en otras áreas de la población.

Hay que tomar herramientas concretas que permitan el acompañamiento a determinados procesos de inclusión. En el Ámbito por la Inclusión y la Formalización del Trabajo que integramos varios organismos, una de las cosas que se logró en este período es el denominado Monotributo Social MIDES. Le denominamos MIDES porque lo administra el MIDES, pero implicó un trabajo de todos los organismos y una visión más allá de las herramientas habituales. Esto es básicamente la herramienta del monotributo pero además el acompañamiento no sólo económico sino también con equipo a las personas que sufren la exclusión permanente del sistema formal y del sistema de trabajo. Este tipo de herramientas pueden explorarse y pueden ser muy buenas para la inclusión formal.

El otro aspecto que me parece imprescindible es la capacitación profesional. Ahí hay una herramienta que es el Inefop, que es de integración tripartita, lo integran representantes de trabajadores, de empleadores y del Estado. Y tiene una fortaleza en el aspecto financiero y administrativo que hay que explorar más, y a eso me refería cuando en la pregunta anterior hacía mención al diálogo social tripartito.



- **Beatriz Argimón:** La pregunta que nos formulan comienza diciendo “desde su lugar”, y voy a hablar desde mi lugar que es un partido político. Y no puedo dejar de hablar de los tiempos que se avecinan.

Hemos avanzado en los últimos años desde el punto de vista legislativo. No necesitamos mucho más, además ratificamos todas las normas internacionales que tienen que ver con los derechos humanos. Pero la batalla también es cultural, y somos militantes permanentes de este tema, allí donde estemos. No alcanza sólo con las normas, es lo que construimos día a día. Y en mi partido este tema no es fácil de abordar. Hay que buscar un compromiso político para llevar sostenidas acciones que tengan que ver con estos temas.

El éxito va a estar cuando ya no tenga que promover la inserción laboral formal ni tomar acciones específicas. Para eso la voluntad política es fundamental.

Si en el propio Estado a veces no se controla (por ejemplo el caso de la cuota de discapacidad), el tema pasa por la educación. Tenemos que educar en el respeto a las diferencias. Si no hay un proceso sostenido en la educación difícilmente podamos seguir avanzando. Mi compromiso es llevar el tema desde el punto de vista de la voluntad política.

- **Diego Sempol:** Voy a plantear cinco ideas: Primero respecto a las cuotas. Creo que hay que hacerles algún complemento ya que en algunos momentos el comercio sexual es más rentable que otros trabajo, incluso que el ingreso al Estado, y eso va en detrimento de cualquier iniciativa que promueva el pasaje de una actividad a la otra. Hay que pensar en cuotas, pero también en subvenciones específicas para esas cuotas, que vuelva atractivas estas alternativas.

En segundo lugar, incluir en los convenios laborales cláusulas específicas sobre estos temas.

Hay que explorar la parte jurídica para ver qué posibilidades tenemos de hacerlo.

En tercer lugar, pensar en las experiencias que se hicieron con Inefop y la primera capacitación para población trans. Analizar logros y errores de esas políticas y volver a intentar esos emprendimientos.

En cuarto lugar, hay mucha gente que no quiere salir del comercio sexual, las razones pueden ser múltiples y complejas. Hasta ahora el comercio sexual se abordó desde una órbita “sanitarista”, creo que es el momento de pensarlo desde las políticas sociales y construir puentes que permitan transitar de esos espacios a otros niveles de inserción laboral.

Por último, hay momentos críticos en la vida del comercio sexual, en los cuales las personas tienen acceso importante a recursos. Son momentos muy breves, tienen que ver con coyunturas más favorables, con niveles etarios, si la persona se mueve en circuitos internacionales. Muchas veces se ve que en ese proceso de acumulación de capital la persona no sabe administrarse y se descapitaliza rápidamente. Hay que pensar en intervenciones específicas, puede ser algún tipo de acompañamiento, que ayude a esas personas.

- **Michelle Suárez:** Creo que las cuestiones que tienen que ver con la identidad de género de las personas más jóvenes podrían ser solucionables si existieran políticas claras por las cuales las instituciones educativas deberían respetar esa identidad de género, y al mismo tiempo se generaran estándares de conducta que las instituciones deben manejar, no sólo con los alumnos sino incluso con los profesores. Ya existe una sentencia por la cual el Consejo de Educación Secundaria fue condenado porque en la instrucción del sumario con el cual se destituyó a una profesora se hace alusión constante a su nombre masculino y a llamarlo como hombre cuando es una mujer trans, y a calificar que uno



de los motivos de su destitución es porque una persona trans de alguna manera “violenta” la imagen y el decoro que un docente tiene que tener frente a sus alumnos. Por tanto, ese tipo de sentencias judiciales deberían ser tomadas como criterios estándares para que no se produzcan situaciones similares frente a procesos disciplinarios de los funcionarios.

Al mismo tiempo, en la confección de las listas, se podría tomar el mismo criterio que usó la Corte Electoral, por el cual se toman las identidades sociales para confeccionar las listas, más allá de que la institución lleve la lista con el nombre que figura en la partida de nacimiento. De este modo se hace una división entre nombre usual y nombre propiamente dicho. Esto implica que la violencia constante de llamar a una persona con un nombre masculino cuando su identidad es femenina, y viceversa, se elimina.

Las acciones afirmativas deberían tener en cuenta la posibilidad de instaurar becas, pero que esas becas no sólo incluyan los gastos de estudio sino también los gastos de sobrevivencia, para que las personas no tengan que recurrir al comercio sexual.

A su vez, la identidad de género no debe ser tomada únicamente desde un punto de vista jurídico formal sino también desde un punto de vista sanitario. Lamentablemente la ley de identidad de género uruguaya no toma en cuenta los tratamientos y los cambios morfológicos por los que las personas trans atraviesan. Algo sumamente negativo es que el Hospital de Clínicas decidió cerrar la policlínica para tratamientos de reasignación, que era la única institución en todo el país que daba estos tratamientos, ya que el sistema mutual no tiene obligación de brindarlos.

De ahora en más, las personas trans que quieran tener un monitoreo adecuado de su salud, que quieran hormonizarse, no van a tener dónde recurrir.

Por otro lado, se sigue patologizando la disforia de género, pero no lo suficiente como para brindar el servicio a través del sistema de salud. Entonces se da esa contradicción: es una enfermedad pero no la tenemos que atender.

Para finalizar, estoy de acuerdo con que se puede utilizar el parámetro de la igualdad de resultados para generar cuotas. También se pueden utilizar las exenciones tributarias en el sector privado para estimular la inserción de población trans. Y es clave que existan mecanismos efectivos de monitoreo (tal vez a través del Ministerio de Trabajo). Para ello se podrían tomar los parámetros que se utilizaron para la ley de acoso sexual, para dotar a la Inspección General del Trabajo de mecanismos amplísimos, inquisitivos y de investigación, ya que tienen circunstancias parecidas.

Pregunta 3: ¿Qué procesos, mecanismos y garantías tienen que darse en los espacios laborales para prevenir y/o sancionar situaciones de transfobia?

- **Diego Sempol:** Hay que formar todos los dispositivos estatales o privados que van a recibir población trans, porque la transfobia vive y lucha y ese es un problema recurrente. Basta ir con una chica trans por la calle para ver cuál es su experiencia cotidiana y el acoso al que es sometida; y esto también está presente en los espacios laborales. Hay que generar buenos cursos de capacitación y formación. Además propondría que haya un trabajador o trabajadora social que acompañe y monitoree este proceso. Incluso pensar desde el territorio la construcción de un funcionario especialista en género y diversidad sexual, que promueva y operativice esta agenda a nivel micro. Hay que considerar que la política es pensada desde arriba y a medida que va bajando se pierde, y cuando llega al final no subsiste prácticamente nada de la idea original. Entonces hay que generar dispositivos en territorio que moni-





toreen y permitan que efectivamente se lleve a nivel más micro este tipo de política social. Esto no tiene porqué implicar un aumento del número de funcionarios del Estado sino capacitar a los que ya están para que los dispositivos funcionen.

- **Beatriz Argimón:** En cuanto a procesos, mecanismos y garantías está todo en la ley. El tema es cuando se dispara una denuncia, ¿qué es lo que pasa? Creo que en eso se maneja mucho mejor la parte administrativa que el Poder Judicial. Pese a las normativas y a las capacitaciones, creo que el Poder Judicial no ha logrado incorporar el tema discriminación como corresponde.

Creo que el avance mayor se ha dado en lo administrativo y en el Ministerio de Trabajo en particular.

En general no es fácil denunciar temas de discriminación, y creo que ahí tenemos un debe en la capacitación y necesitamos un mayor compromiso en nuestros jueces y fiscales.

- **Juan Andrés Roballo:** Es importante señalar que la normativa general que rige a la Inspección General del Trabajo abarca situaciones como las de transfobia. No es necesaria una norma específica. Tal vez sería bueno en el futuro en caso de que se quiera abarcar otras situaciones, pero las potestades inquisitivas y de investigación de la Inspección de Trabajo se pueden hacer hoy con lo que hay.

Hoy hay un expediente de una denuncia de una persona trans por discriminación, y hay varios expedientes de discriminación por orientación sexual. Esa es una herramienta que se conocía poco, pero tuvo un impulso a partir de 2010. Por ejemplo, en los casos de acoso, si bien ya se podían hacer denuncias antes de que estuviera la ley, es cierto que la ley disparó el tema y favoreció el empoderamiento de las mujeres y también de algunos hombres. Así, año a año

aumentan las denuncias, lo que es un desafío administrativo para poder ser eficientes.

En la Inspección General de Trabajo siempre se actúa en el marco de la relación laboral, y lo bueno ahí es poder intervenir antes de que se rompa la relación laboral.

Esos casos que mencioné no significa que sean todos, pero tenemos esta herramienta concreta que por supuesto hay que seguir mejorando.

Incluso estamos ampliando el espacio de la Inspección para algunas situaciones precontractuales. En alguna situación de discriminación vinculada a la salud, la Inspección le obligó al empleador a quitar requisitos para acceder al trabajo. Por otro lado, estamos explorando mecanismos de intervenciones para que las personas no se expongan al denunciar.

Es necesario empoderar a los colectivos trans en toda la temática de la discriminación, y su incorporación en los ámbitos tripartitos. Así también la capacitación y sensibilización a funcionarios públicos y sobre todo a los inspectores de trabajo en materia de género, en materia de trata de personas, y en materia de transfobia.

Los informes con indicadores deben seguir realizándose y deben seguir analizándose.

Por último, el fortalecimiento y la creación de ámbitos especiales, con respaldo institucional y poder decisión, para el seguimiento de casos de acoso y discriminación, entre las que se encuentre la transfobia, me parece un elemento clave.

- **Beatriz Ramírez:** Hay un importante trabajo que el colectivo trans puede aprovechar vinculado a los espacios y los mecanismos que existen en la mayoría de los organismos del Estado, que trabajan con decisores. Hay que valorar la voluntad política de los jefes, pero a eso



hay que sostenerlo en el tiempo, por eso necesitamos capacitar a los mandos medios, a los operadores, que son los que quedan cuando el gobierno cambia. Hay que dejar capacidades instaladas sino ante cada nueva administración volvemos a partir de cero. Por eso hago hincapié en los espacios interinstitucionales pero también en la incorporación de mecanismos.

Y es necesario colocar estos temas dentro de la propia institucionalidad, donde además la generación de conocimiento es muy importante. Por eso apelo fuertemente a la institucionalidad para que estos temas y las políticas se mantengan en el tiempo.

Otro tema al que quería hacer mención es la importancia de integrar el territorio, ya que estos temas pueden avanzar a nivel central pero en los territorios, en los departamentos, las cuestiones se complejizan, porque el contexto de las cercanías dificulta aún más las formas de discriminación existentes. Por eso, como bien lo tenemos en la Reforma Social, uno de los ejes es el territorio y hay que incorporarlo a la hora de implementar acciones dirigidas a la población trans.

Por último, no podemos olvidar el norte, que es la política universal. Las acciones afirmativas son transitorias, en algún momento tienen que terminar, porque si no pueden terminarse es porque fracasaron.

■ **Pablo Álvarez:** No se puede discutir una agenda de derechos sin el marco de una perspectiva histórica y una perspectiva política. Toda lucha es una lucha política, y es la opresión de clases, así como la opresión de sexo y género, la que nos sitúa en este lugar.

El primer elemento que quería plantear es que creo que hay una visión mágica en nuestro país con respecto a las herramientas legales. Pensamos que después de que se vota una ley todo se

soluciona. Un error común cuando se crea una ley es no darle las herramientas y los recursos necesarios para aplicarla. Por eso creo que es necesario el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, para que marquen su posición ante estas cuestiones.

El segundo elemento es lo que varios aquí ya hemos señalado, que es la importancia de la educación y la formación. El problema es que el mundo adulto no acepta a los jóvenes, y esa batalla sigue siendo un elemento central dentro de las estructuras educativas. No se trata sólo de agregar una materia más, no se trata sólo de que la maestra hable de la transfobia. Esto sigue siendo una discusión central en materia educativa e ideológica.

El tercer elemento que quería plantear tiene que ver con el salario, que es una de las principales formas de discriminación. Un salario no decoroso puede provocar prácticas que informalizan, o que generan mayores situaciones de riesgo para las personas. Creo que la lucha por el salario es un elemento fundamental para estos colectivos.

Por último, creo que en el Registro Civil hay otro de los temas centrales a considerar en estas políticas de inclusión y reconocimiento. Hay que fortalecer las lógicas de equivalencia en el marco de las lógicas de las diferencias.

■ **Luciana Fainstain:** Los convenios colectivos son un mecanismo y un espacio fundamental para colocar las cuestiones vinculadas a procesos y garantías, porque permiten reglamentaciones, sin pasar por la legislación; permiten hacer explícitas determinadas cuestiones como las condiciones edilicias, el uso de la infraestructura, los códigos de vestimenta, todas esas cuestiones que desde el punto de vista simbólico pueden ser destructivas y favorecer la discriminación. No sólo en los procesos de selección sino incluso cuando una persona ya está empleada pasa por procesos donde las or-





ganizaciones puede terminar expulsando a esa persona, dejándola fuera del sistema.

En esas cuestiones creo que hay un montón de cosas a reglamentar, como el uso del “currículum vitae ciego” que si bien no quita la posibilidad a la selección discrecional, da una oportunidad más a que se miren las competencias y no el género de la persona. En esto es central generar espacios en las organizaciones y en los sindicatos, no sólo de denuncia sino también de tratamiento de las situaciones de discriminación, para que las personas no tengan que hacer todo ese proceso del que se estuvo hablando, con todo lo que implica llegar a denunciar y enfrentarse a su empleador. En esos espacios es importante que se generen dispositivos de aprendizaje institucional, donde se dé tratamiento y seguimiento de las denuncias y se generen soluciones a medida y no prediseñadas.

- **Rosa Marcenal:** Como se dijo, creo que es fundamental la capacitación a los funcionarios públicos, y en particular aquellos que tienen que tratar con estos temas. Para que las leyes puedan ser aplicadas las personas deben conocerlas, y ahí hay un debe en la difusión y promoción de los derechos laborales, y en particular de las nuevas normas referidas a la población trans o a la población afrodescendiente.

Otro tema importante es potenciar a las personas trans en el desarrollo de sus competencias y habilidades laborales. Ahí está el tema de la orientación laboral y hay varias instituciones en nuestro país que se dedican a eso.

- **Lola Méndez:** Para tener un mecanismo que garantice la inclusión en el ámbito laboral debemos tener una identidad concreta. Nuestra ley de identidad de género es deficiente: es lenta, se piden muchos requisitos, y si vamos a las estadísticas, muchas trans están desempleadas, muchas trabajan en la calle, y hacer el trámite de cambio de nombre es difícil en esas condiciones.

Es fundamental reformar esa ley para que tengamos la seguridad de que se nos va a tratar como tenemos que ser tratadas, como la elección de vida que tenemos.

La llave de la identidad de género nos abre la puerta al trabajo formal, y para eso es necesaria la capacitación. En materia de seguridad social, es necesario capacitar a los funcionarios en el buen trato y el respeto. He sufrido discriminación cuando fui a buscar mi historia laboral, también me ha pasado en la salud.

Desde los sindicatos tenemos un rol importantísimo en esto, porque promovemos la tolerancia. Eso no significa que cuando un chico o chica trans se incorpora a un lugar de trabajo tenga que militar en el sindicato sino que esa es una opción.

En los sindicatos hace muchos años que se viene luchando por incorporar a las mujeres. Se ha tenido que luchar contra el machismo. Esto ha sido particularmente importante en la construcción, donde través de Uruguay Trabaja en el Mides, se permitió demostrarle al Estado y también a las empresas la calidad de las mujeres al encarar una tarea y a recibir responsabilidades. Hoy en día muchas empresas se vanaglorian de emplear a una cuadrilla de mujeres.

Desde 2001 en adelante la mujer rompió con el estereotipo del hogar y el trabajo netamente femenino. Una de las directrices de los colectivos de diversidad y también de los sindicatos es que todos los que tengan chicas o chicos que se acerquen a compartir su experiencia de vida y a fortalecer la experiencia sindical, porque tenemos que lograr nuevas conquistas y defender las que ya tenemos.

- **Bertha Sanseverino:** El año pasado se lanzó desde el gobierno toda una serie de medidas de convivencia democrática, porque es verdad que tenemos algunos problemas de violencia,



problemas de violencia de género, chicas trans que fueron asesinadas. En los diálogos por los derechos y la diversidad sexual siempre está presente el tema de la discriminación en los ámbitos educativos y en los de trabajo. Es allí donde está presente esa brutal discriminación que muchas veces obliga a las jóvenes a abandonar sus estudios y a los trabajadores a sufrir en sus ambientes laborales.

En ese nuevo proceso de garantías para que en los espacios laborales se genere un mayor convivencia. Tenemos la ley de educación que dice lo que hay que hacer. Ahora se están haciendo talleres y ya salieron voces contrarias a que se hable de diversidad sexual en los centros de estudio. Siempre hay pugna con los sectores conservadores, y se necesita una militancia constante y a los instrumentos que ya existen hay que darles otro vigor y otra capacidad de incidir en estos temas que nos son tan caros.

■ **Michelle Suárez:** Dos elementos que quería rescatar son por un lado la formación y capacitación de los operadores jurídicos, incluso diría gubernamentales en general, de las normativas que enfocan a distintos ejes de vulnerabilidad y en particular en diversidad sexual. Es cierto que las normas por sí solas, o por su sola vigencia, no generan cambios culturales y sociales. Incluso se puede dar un divorcio entre los avances institucionales y legales y los culturales y sociales. Pero no estoy de acuerdo en absoluto con decir que en lo referente a normativa antidiscriminación en Uruguay ya está todo escrito. Es ineficiente, tiene enormes vacíos, que se ven a diario en su aplicación práctica.

Por ejemplo, cuando hoy se hacía mención a las características de la ley de acoso sexual y cómo daba herramientas para que se le tome testimonio a testigos en los ámbitos laborales sin que tengan acceso a esas declaraciones ni una parte ni la otra, por lo cual se protege el trabajo y se le da seguridad a esa persona

que fue testigo para que declare, y esos archivos se mantienen cinco años para su posible uso a nivel judicial, para que las declaraciones no necesariamente tienen que ser por testigos propuestos por la parte o pruebas propuestas por quien denuncia esta situación, porque las declaraciones pueden ser tomadas fuera del ámbito de la empresa. Estas son situaciones que en las áreas y en la comisión específica que funciona por cuestiones de discriminación y acoso laboral del MTSS no ocurren. ¿Por qué? Porque no están previstas específicamente en forma legal.

Tengo muchos expedientes abiertos por personas que son discriminadas, y que hacen la denuncia correspondiente, y que llevan los procesos administrativos adelante por acoso laboral y discriminación por orientación sexual. Sin embargo, estas prerrogativas que son de expresa formulación legal para un caso específico no se pueden aplicar en los otros, porque no están previstas. Y además son procedimientos muy lentos. Supuestamente los procedimientos administrativos deberían ser ágiles, pero terminan siendo iguales de lentos que los procesos judiciales. También se hacen dilatorias, por ejemplo se llama por teléfono a alguien para que vaya al ministerio a notificarse de que lo van a notificar.

Entonces, no es cierto que sea eficiente; no es cierto que los abogados que trabajamos estos temas no conozcamos esta herramienta. El tema es que es la única herramienta medianamente creíble que tenemos y eso es lo lamentable.

Además la máxima sanción es una sanción económica. No existen mecanismos legales como existen por ejemplo existen en la ley contra la discriminación antisindical, donde se prevé que la persona expulsada de su trabajo por un acto antisindical debe ser reincorporada a su trabajo, porque el acto es nulo; o si a una persona se le niega el ascenso por su actividad





sindical se obliga a que se le dé el ascenso por ilicitud del acto, no importa si la empresa es privada o pública. A su vez se dan mecanismos procesales ágiles, y estas soluciones son sumamente trasladables al área discriminación.

Uruguay tiene dos normas antidiscriminación. La ley 17.817 prevé mecanismos meramente amistosos y persuasivos, por no decir inoperantes; y por el otro lado mecanismos que son penales.

¿Realmente podemos decir que un tema social de este tipo pueda ser tratado como único eje

de acceso a la justicia en la esfera penal? Donde ahí lo que importante es la criminalidad y no la víctima, donde generalmente la víctima es revictimizada, donde no existe ningún tipo de resarcimiento.

La normativa antidiscriminación tiene enormes vacíos legales, y el mayor vacío es en la esfera civil. No tiene una vía específica para la discriminación con ejes y prerrogativas propias.

Por lo tanto, la ausencia de normativa en esta área es enorme.

Resumen de propuestas realizadas en Transforma 2013

Tipo / Área	Propuesta
General	Incorporar las perspectivas de derechos y de género a las políticas sociales
	Replicar las buenas prácticas de inclusión de personas trans
	Adecuar la legislación y fortalecer herramientas para el abordaje de situaciones de discriminación por identidad de género, que permitan agilizar los procesos
	Proveer a la normativa antidiscriminación de mecanismos fuera de la órbita penal
	Reformar la ley de identidad de género, desjudicializar el cambio de nombre y sexo registral
	Articular la agenda de diversidad con otras agendas que está impulsando el Estado; asignarle recursos y una dimensión territorial
Sensibilización, capacitación y difusión	Realizar campañas de sensibilización contra la transfobia a través de los medios masivos de comunicación
	Capacitar y sensibilizar a funcionarios/as públicos/as
	Capacitar a jueces, fiscales y operadores/as jurídicos/as
	Capacitar a inspectores/as de trabajo para detectar casos de homo-lesbo-transfobia
	Capacitar a mandos medios de los organismos del Estado
	Capacitar a trabajadores/as en el ámbito privado
	Capacitar a funcionarios/as para que sean referentes de diversidad a nivel territorial y lleven adelante una agenda de diversidad
	Promover referentes de género y diversidad en los ámbitos laborales
	Empoderar a colectivos trans, de diversidad y sindicatos en la denuncia de casos de discriminación y en el seguimiento de los mismos
Espacios de coordinación	Promover temas de diversidad y la participación de organizaciones de diversidad en el diálogo social tripartito (MTSS, empresarios y trabajadores)
	Consolidar espacios de trabajo entre el Estado y las organizaciones sociales de la diversidad (Consejo Consultivo)
	Crear espacios interinstitucionales que aborden la diversidad dentro del Estado, que incorporen la dimensión territorial
Educación	Eliminar la heteronormatividad y la transfobia en los centros educativos
	Crear mecanismos eficaces y eficientes para abordar casos de discriminación en los ámbitos educativos
	Incorporar el nombre de uso social en las instituciones educativas
	Realizar acompañamiento a personas trans para que no abandonen los estudios
	Crear cuotas en formación profesional (Inefop)
	Crear espacios de formación para personas trans a través de Centros MEC y otros
	Incorporar el tema diversidad en los programas educativos





Trabajo	Crear cuotas para personas trans en organismos del Estado
	Otorgar beneficios fiscales para empresas que contraten a personas trans
	Promover el tema diversidad en los convenios laborales
	Generar reglamentación para que el sector privado deba cumplir con obligaciones
	Fortalecer el diálogo con el sector privado para detectar necesidades
	Promover la economía social y la economía solidaria como alternativas de inclusión sociolaboral
	Utilizar herramientas que ya existen como Objetivo Empleo, Cepes, Inefop, Monotributo social, Cooperativas Sociales, entre otras
	Diseñar estrategias para continuar en el mercado de trabajo luego de pasar por experiencias sociolaborales como Uruguay Trabaja
	Crear certificación para empresas que contemplan la diversidad
	Otorgar incentivo económico y diseñar alternativas para desestimular que las personas trans caigan en el comercio sexual
	Fortalecer el monitoreo de los programas de inclusión de personas trans
	Proveer mayores herramientas y potestades a la Inspección General del Trabajo para abordar los casos de discriminación
	Instaurar “curriculum vitae ciego” que permita que se evalúen las competencias de la persona y no la identidad de género
	Brindar orientación laboral a personas trans a través de espacios como Cepes
Salud	Replicar experiencias como los centros libres de homo-lesbo-transfobia
	Reabrir policlínica de reasignación de sexo
	Facilitar el acceso a la salud a las personas trans: sin salud no puede haber trabajo digno



Quilombo*

Trabajo, empleo y población afrodescendiente en Uruguay

Montevideo, 29 de octubre de 2013

(*) **Quilombo:** Espacio de libertad. Palabra etimológicamente de origen africano del bantú kimbundu, que refiere a aquellos espacios de resistencia, comunidades libres fundadas por africanos/as y personas afrodescendientes, autoliberadas de la esclavización y/o libertos. Se caracterizaban por ser espacios de valores democráticos y solidarios con organización política, social, cultura y religiosa propias.





Trabajo, empleo y población afrodescendiente en Uruguay

Documento base presentado en Quilombo 2013

División de Perspectivas Transversales

Dirección Nacional de Políticas Sociales - MIDES

Introducción

Históricamente, la concepción del trabajo y sus consecuencias prácticas se han transformado de manera sustancial. Antes del siglo XX el trabajo no tenía una relación directa con el ejercicio de ciudadanía. Actualmente es, por excelencia, el medio para generar el capital necesario para la supervivencia y en consecuencia tiene un rol como estructurador social, que asigna estatus a los miembros de una sociedad.

Hoy en día el trabajo comprende muchos aspectos de la vida humana, es por eso que analizar el acceso al derecho al trabajo en el marco de la perspectiva de derechos humanos permite comprender la interdependencia de éste con otros derechos y su estrecha relación con otros aspectos determinantes de la calidad de vida tales como la educación, profesionalización, salud, protección y seguridad social, tiempo libre y ocio. En la medida en que una persona logra acceder a un trabajo en condiciones decentes, y que además logra desarrollar sus capacidades cognitivas y otras competencias, tiene mejores posibilidades de acceder, por un lado, a todos los bienes y servicios que necesitan ser comprados, lo que permite trascender la inmediatez, y por otro, concebir un proyecto de vida a mediano y largo plazo.

El concepto de la interseccionalidad analiza que cada persona vive en sus diversas identidades, fruto de sus condiciones personales y relaciones sociales, de distinta manera la forma en que opera

el poder. Esta conjunción de diversas identidades es más que la suma de las partes y se conforma en una condición social en sí.

Los Estados, en tanto obligados a promover, proteger y garantizar el trabajo como un derecho, deben desarrollar diversas estrategias de avance hacia su cumplimiento. Es por esto que en el proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas es fundamental tener en cuenta diferentes dimensiones sociales que permitan efectivizar el acceso de las personas a sus derechos, tomando en cuenta las implicancias de las diversas identidades.

* * *

El trabajo como un derecho humano es reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1948. En este documento se reconoce que toda persona tiene derecho al trabajo y a la libre elección de este en condiciones equitativas. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) avanza en el reconocimiento del trabajo como un derecho humano y aporta una serie de condiciones necesarias para su efectividad.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), órgano de la ONU en materia de trabajo y empleo, se creó en 1919 y desde entonces ha realizado un importante número de convenios entre los Estados, que establecen el ordena-



miento internacional sobre trabajo decente¹, que implica que el mismo se lleve a cabo de manera libre, igualitaria, segura y humanamente digna, reafirmando su categoría de derecho humano.

En el presente año, en Uruguay, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) elaboró un análisis de indicadores de trabajo decente, siguiendo las recomendaciones de la OIT, donde se presentan cifras desde 2006 a 2012. El informe² realiza una serie de puntualizaciones sobre las condiciones estructurales de trabajo en Uruguay, que sirven de insumo descriptivo de la situación en materia laboral; el impacto positivo de la instalación de los ámbitos de negociación colectiva, la mejora en los indicadores estructurales de empleo y desempleo y la ampliación de la formalización laboral. No obstante, a pesar de los avances de los últimos diez años, el informe oficial alerta sobre la existencia de brechas de acceso a condiciones de trabajo decente por razones de género, rama de actividad, condiciones socioeconómicas y de etnia/raza (concretamente afrodescendencia).

En este sentido, la reciente aprobación y promulgación de la ley 19.122³ establece normas para promover y favorecer la participación de las personas afrodescendientes en el ámbito educativo y laboral, consagrándose como la primera política de acción afirmativa dirigida a eliminar las inequidades y desigualdades generadas por el racismo y la discriminación como parte del proceso iniciado hacia la construcción de un país más democrático. Cabe señalar que esta ley se constituye también en el primer acto de reconocimiento del

Estado uruguayo a la desigualdad histórica vivida por la población afrodescendiente en el país:

Reconócese que la población afrodescendiente que habita el territorio nacional ha sido históricamente víctima del racismo, de la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y trá co esclavista, acciones estas últimas que hoy son señaladas como crímenes contra la humanidad de acuerdo al Derecho Internacional. (Artículo 1)

Por lo expuesto, el presente documento aporta a problematizar las implicancias y abre interrogantes sobre las estrategias necesarias a desarrollar para su efectiva reglamentación y posterior implementación, realizando una descripción de la situación actual de la población afro en Uruguay.

1. Afrodescendencia y proceso esclavista

Al hablar de trabajo y afrodescendencia es ineludible retomar los conceptos de trabajo esclavizado, motor del tráfico y trata esclavista, imperante desde la llegada europea a territorio americano. Analizar el derecho al trabajo en torno a la identidad étnico-racial implica analizar la historia de violación de los derechos humanos de la que fue víctima esta población.

La historia de los y las afrodescendientes en América Latina inicia con la migración forzosa de africanos y africanas, proceso que tuvo un rol fundamental en la estructuración del sistema capitalista. El trabajo esclavizador estaba regulado por leyes, ordenanzas y reglamentos, con la existencia de un vínculo contractual de propiedad (amo-esclavo, esclavista-víctima de trata) que caía sobre las personas y sobre lo producido o trabajado por éstas. El proceso de esclavización de las personas de origen africano, como política económica de impulso hacia la economía global actual, significó “el rapto, secuestro, transporte, venta, tortura y explotación [de millones de per-

1 En 1999 el Presidente de la OIT, Juan Somavía, presentó las pautas para el trabajo decente, sistematizadas en la Memoria del Director General: Trabajo Decente. Los documentos elaborados son parte del ordenamiento internacional sobre trabajo decente. Para acceder al texto completo del documento véase: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>

2 Para acceder al texto completo del documento véase: http://www.mtss.gub.uy/files/Panorama_del_Trabajo_Decente-2.pdf

3 Para acceder al texto completo de la Ley véase: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/TextoLey.asp?Ley=19122&Anchor=>



sonas africanas]” (Ramírez, 2012:15), donde las mismas fueron la base del intercambio.

La producción generada por el trabajo esclavizador construyó los cimientos del enriquecimiento de la mayoría de las naciones de Europa, inició el sistema capitalista criollo en América y saqueó África con la explotación de las personas y los bienes naturales. Las personas de origen africano durante cinco siglos fueron la mayor fuerza laboral de la economía mundial y se convirtieron en la comunidad más explotada y violentada en la historia de la humanidad. Cifras oficiales hablan de más cien millones de personas africanas y afrodescendientes que fueron víctimas de la trata esclavista, dimensión sumamente relevante a la hora de analizar la situación actual de sus descendientes en material laboral y más.

De manera que desde la perspectiva interseccional, la población afrodescendiente proveniente históricamente de la trata esclavista, es colocada en una situación social de desventaja histórica que limita el ejercicio de derechos sociales, económicos y culturales.

2. Trabajo decente y derecho al trabajo en el marco internacional

La eliminación formal del trabajo forzado (aún existente en diversas formas en el mundo de hoy) ha sido uno de los objetivos fundacionales de la OIT. Las personas africanas, a lo largo de los últimos siglos han sido víctimas de la esclavización tanto por parte de diferentes Estados europeos como de agentes privados. El tráfico y la trata de personas característica del último milenio, ha generado que la población africana se disperse forzosamente por todo el mundo. Actualmente, si bien la esclavitud ha sido modificada, surgen nuevas formas de explotación laboral denominadas trabajo esclavo (OIT 2013)⁴.

⁴ Disponible en: <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/forced-labour/lang-es/index.htm>

En este sentido, OIT contempla en su marco conceptual la definición de trabajo decente, que se convierte en el documento orientador sobre las características fundamentales a analizar cuando se habla de trabajo en condiciones decentes:

El trabajo decente es el punto de convergencia de sus cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social.

(Somavía, 1999:5)

De manera que según la OIT el trabajo decente es la convergencia de cuatro elementos, cada uno de los cuales presenta diferentes características. El primero de ellos refiere a la necesidad de que los Estados promuevan el trabajo como un derecho humano fundamental:

- **A nivel sindical:** respetar la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- **Sobre las condiciones de trabajo:** la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

El segundo elemento es el empleo y los ingresos. En este sentido el documento promueve que “el empleo es el corazón mismo de la misión de OIT” (Somavía, 1999:21). Aunque generalmente se usan como sinónimos, hay diferencia entre trabajo y empleo. La OIT define el trabajo como un conjunto de actividades humanas que tienen como objetivo producir bienes y servicios, sean o no remuneradas. En cambio el empleo es el trabajo efectuado a cambio de un pago al margen de la relación de dependencia. En consecuencia, el empleo es el eje para alcanzar condiciones de vida digna y el desarrollo personal deseado.

El tercer elemento es la seguridad y la protección social. En el informe se plantea la necesidad de que todas las personas cuenten con un nivel mínimo de seguridad social ante hechos que condicionan la capacidad de trabajo como la vejez, la discapacidad u otros. Así se propone el desarrollo de los trabajos adaptados, por ejemplo la integración al mercado de personas con discapacidades. Pero más aún, es imprescindible que los países cuenten con una matriz de protección social integral (salud, educación, vivienda), y que no sea esta una fuente de reajuste presupuestal en momentos de crisis, ya que funcionan como contención social para los grupos de la población más vulnerable socioeconómicamente. En este sentido, en el caso uruguayo, es necesario integrar a la matriz de protección social una política de cuidados que tienda a revertir las brechas de acceso al trabajo de las mujeres en edad reproductiva.

El cuarto de los elementos determinantes del trabajo decente es el fortalecimiento del diálogo social. Implica que los Estados apoyen las negociaciones colectivas y encuentren las estrategias para hacerlas efectivas e institucionales. Permitir el funcionamiento de estas instancias fortalece la legitimidad de los acuerdos alcanzados y permite que los y las trabajadoras tengan espacios para hacer valer sus derechos.

Estos cuatro elementos del trabajo decente son parte del escenario actual de la concepción internacional sobre la condiciones que debe tener el trabajo.

Actualmente se cuenta con herramientas sólidas que garantizan a nivel internacional ciertos acuerdos sobre el trabajo como un derecho humano, que se detallan a continuación.

Reconociendo las atrocidades cometidas en materia de derechos humanos, los países miembros de la ONU firman la DUDH en la que se reconoce el trabajo como un derecho humano. En los artículos 23 y 24:

Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. // Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. // Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. // Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses. (Artículo 23)

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas. (Artículo 24)
(Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948)

La DUDH reconoce el trabajo como un derecho humano y en consecuencia la libertad de elegirlo apostando a abolir el trabajo forzado en el mundo, además de posicionar al Estado interviniendo en el mercado para su desempeño, garantizando las condiciones de equidad, la no discriminación, la participación social por medio de la sindicalización y la remuneración entendida como la condición para el desarrollo de la dignidad humana. La DUDH es un hito en la historia de los derechos humanos y sus pautas han servido como una plataforma para erigir a lo largo del siglo XX gran parte del ordenamiento internacional en la materia.

La complejidad de la interdependencia de los derechos (donde para lograr una participación política efectiva, libre y activa es necesario tener garantizados otra serie de derechos) se evidenció en 1966 cuando en la órbita de ONU, fueron aprobados el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto



de Derechos Civiles y Políticos (PDPC). Pero es recién en 2008 que se aprueba el Protocolo Facultativo del PIDESC⁵, que permite la exigibilidad de los derechos y la posibilidad de que la ciudadanía de los Estados miembro que lo ratifiquen, estén en condiciones de denunciar el incumplimiento de los derechos por parte de su Estado. Los lineamientos sobre trabajo del PIDESC siguen las pautas establecidas en la DUDH y se avocan a cumplir el convenio C087 de OIT⁶ sobre la libertad sindical.

A lo largo del siglo XX la OIT ha firmado diferentes convenios relativos a las condiciones de trabajo, como el Convenio 111 el cual adopta medidas para eliminar la discriminación de cualquier tipo que pueda “anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación o representatividad sindical, [incluyendo] medios de formación profesional, admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo”. (Convenio 111 de OIT).

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), insta a los Estados a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, estableciendo:

El derecho al trabajo, la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria. (Artículo 5, inciso , numeral i)

La Declaración y el Programa de Acción de Durban de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las For-

mas Conexas de Intolerancia reconocen en primer lugar la injerencia y los efectos del racismo y la discriminación racial para gozar libremente del derecho al trabajo y empleo y promueve la importancia “de aplicar medidas de acción afirmativa a favor de las víctimas de racismo y discriminación racial [...] para lograr una representación adecuada en el empleo”, así como la asignación de recursos específicos para llevar adelante dichas medidas.

A su vez dedica un capítulo específico al empleo, referido al desarrollo y la promoción de las personas víctimas de racismo y discriminación racial. Sobre el tema, insta a los Estados a promover y apoyar la organización y el funcionamiento de empresas propiedad de personas que hayan sido víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia u otra forma de intolerancia, promoviendo el acceso en pie de igualdad al crédito y a los programas de capacitación. También recomienda la creación de puestos de trabajo en el sector privado, especialmente en el sector industrial y comercial. Asimismo, propone alentar a las organizaciones no gubernamentales y al sector privado en general a crear lugares de trabajo libres de discriminación de cualquier tipo mediante una estrategia múltiple que incluya el cumplimiento de los derechos civiles.

Recomienda también prestar especial atención a personas víctimas de discriminaciones múltiples, de trata y a aquellas empleadas en el trabajo doméstico. Exhorta a los Estados a involucrar a los sindicatos en las prácticas no discriminatorias así como a proponer un acceso efectivo de las y los trabajadores a los procedimientos administrativos y jurídicos.

Podemos concluir que en materia internacional, para el caso de la población afrodescendiente, existen instrumentos con lineamientos claros que tienen en cuenta aspectos relacionados con el derecho al trabajo decente y a la empleabilidad sin discriminación.

5 Es de destacar que la entrada en vigor del Protocolo Facultativo tendría lugar luego de la décima ratificación y fue Uruguay el que activó el mecanismo el pasado 5 de mayo de 2013.

6 Para acceder al texto completo del Convenio, véase: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:55:0:::55:P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:CON,es,C087,/Document

3. Empleo y población afrodescendiente en Uruguay

El anteriormente citado informe del MTSS sobre trabajo decente en Uruguay, que mide indicadores entre 2006 y 2012, toma como referencia las recomendaciones sobre trabajo decente y presenta las cifras nacionales según diferentes ejes transversales. En líneas generales, los indicadores muestran un importante avance de Uruguay en condiciones de trabajo decente:

- aumento significativo en la formalización del trabajo en el sector privado
- baja del desempleo a niveles estructurales (6%)
- aumento en la tasa de actividad
- aumento del salario real
- instauración e institucionalización de las instancias de negociación colectiva

No obstante, el informe concluye que:

[...] existen importantes heterogeneidades por grupos poblacionales, regiones y sectores de actividad, lo que estaría indicando que las mayores dificultades tienen que ver con la equidad en el ámbito laboral.

(MTSS, 2013:63)

Esto muestra la necesidad de pensar en políticas intersectadas que además de analizar categorías de discriminación no exploradas aporten a complejizar los problemas de acceso al empleo de calidad.

La situación actual de la población afrodescendiente en Uruguay refleja, y a su vez denuncia, las consecuencias estructurales que significó la consolidación de un Estado nacional sin el reconocimiento ni la reparación del crimen que constituyó la trata esclavista. En la medida en que no se implementaron medidas específicas que repara-

sen sus consecuencias, las generaciones sucesivas continuaron sintiendo sus repercusiones.⁷

Luego de la abolición de la esclavitud y sin contar con garantías, los y las afrodescendientes se insertaron al mercado de trabajo desde la nueva lógica y organización. Las opciones fueron diversas, pero siempre dentro de un marco de jerarquización racial-social que definía de manera notoria la división racial del trabajo. Es así que aquellas mujeres y varones de origen africano pasaron del trabajo esclavizado urbano, doméstico y rural al trabajo de “servicio” urbano doméstico y rural: vendedores ambulantes, lavanderas, planchadoras, costureras, “nanas de leche”, zapatería, sastrería, carpintería, albañilería, herrería, tropero, chaneador, chirimango, deshuesador, salador, peones, empleadas domésticas, prostitutas, soldados, obreros, artesanos, sirvientes, estibadores del puerto, cuida coches, cocineros/as, porteros, auxiliares de servicio.⁸ Asimismo, la Ley 242 de 1842 definía además en sus artículos 2 y 3⁹:

El Gobierno destinará los varones útiles que han sido esclavos, colonos o pupilos, cualquiera que sea su denominación, al servicio de las armas por el tiempo que crea necesario.

7 La abolición de la esclavitud fue un proceso lento y gradual en Uruguay, que inició en 1812 (con la Prohibición en las Provincias Unidas del tráfico de esclavizados, el cual no significó de hecho la abolición de la esclavitud, ni tampoco del tráfico en sí mismo) y culminó en 1862 (con una ley para abolir la esclavitud aprobada por el gobierno de la Defensa de Fructuoso Rivera, situado en Montevideo durante la Guerra Grande, habiendo una anterior del gobierno del Cerrito de Manuel Oribe en 1846). Estas leyes no implicaron un cambio real en la situación de las personas afrodescendientes sobre las cuales se generaron nuevas formas de opresión y de relaciones de esclavitud (como el sistema de patronato/tutelaje). A su vez sí se previeron compensaciones económicas para los esclavizadores por la “pérdida” de la propiedad/mano de obra pero no para la persona que había sido esclavizada.

8 Lista elaborada en base a varios artículos de Población Afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay, PNUD, Uruguay, 2008.

9 Para acceder al texto completo de la Ley: http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/ddhh/LEY242.htm



Cuadro 1. Indicadores de actividad económica según sexo en población afrodescendiente y no afrodescendiente

	Mujeres			Varones		
	Afro	No afro	Total	Afro	No afro	Total
Tasa de Actividad	58,2	52,9	53,4	77,6	72,6	73,1
Tasa de Empleo	49,9	47,7	47,9	72,0	68,9	69,2
Tasa de Desempleo	14,3	9,7	10,1	7,2	5,2	5,2

Fuente: Sistema de Información de Género de INMUJERES en base a la ECH - INE 2008.

Los que no sean útiles para el servicio militar, y las mujeres, se conservarán en clase de pupilos al servicio de sus amos, con sujeción por ahora a la ley patria sobre pupilos o colonos africanos.

En la actualidad esta larga lista, diversificada pero visiblemente estratificada, sigue definiendo la conformación del perfil laboral de las y los afrodescendientes en Uruguay:

Desempleo

El cuadro 1 evidencia cómo existe una alta tasa de actividad y una alta tasa de empleo de las personas afrodescendientes en comparación con las personas de otras ascendencias. Esta doble característica podría responder a la inserción temprana al mercado de trabajo por parte de jóvenes afrodescendientes (consonante con la temprana desvinculación del sistema educativo). Si leemos estos mismos datos para las mujeres afro, tene-

mos una tasa de actividad de 58% que en el caso de los varones aumenta al 77%.

A su vez, el factor más elocuente es la tasa de desempleo de la población afro, la cual supera ampliamente los valores registrados para las personas no afrodescendientes y la tasa de desempleo general de Uruguay que se ubica en un 6,3% (INE, 2012) donde las más afectadas son las mujeres afrodescendientes con 14,3%.

Informalidad

Los porcentajes de informalidad son mayores en el caso de la población afro en relación a la población no afro. Esto implica, en primer lugar, menores niveles de protección social producto de la informalidad, que probablemente tenga alta vinculación al tipo de empleo desarrollado. Por otra parte, estas cifras evidencian que en el futuro la población afro mantendrá menores niveles

Cuadro 2. Aporte a caja de jubilaciones según sexo en población afrodescendiente y no afrodescendiente

	Mujeres			Varones		
	Afro	No afro	Total	Afro	No afro	Total
Aporta	53,6	67,2	65,9	57,2	68,5	67,4
No aporta	46,4	32,8	34,1	42,8	31,5	32,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Sistema de Información de Género de INMUJERES en base a la ECH - INE 2008.

Cuadro 3. Distribución de las personas ocupadas según tipo de ocupación y sexo en población afrodescendiente y no afrodescendiente

Tipo de ocupación	Mujeres			Varones		
	Afro	No afro	Total	Afro	No afro	Total
Miembros del Poder Ejecutivo y otros organismos del Estado	3,5	5,8	5,6	1,9	6,8	6,3
Profesionales	6,2	14,1	13,3	2,0	6,3	5,8
Técnicos y profesionales de nivel medio	4,1	6,2	6,0	3,9	7,0	6,7
Empleados/as de oficina	9,9	18,5	17,7	5,1	8,6	8,2
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios	24,2	21,2	21,5	10,2	8,3	8,5
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros	0,5	2,4	2,2	7,2	8,5	8,4
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	5,1	4,8	4,8	24,2	20,8	21,1
Operarios de instalaciones y máquinas y montadores	4,4	2,5	2,7	9,8	11,8	11,6
Trabajadores no calificados	41,9	24,5	26,1	33,8	20,8	22,1
Fuerzas armadas	0,2	0,1	0,1	1,9	1,1	1,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Sistema de Información de Género de INMUJERES en base a la ECH - INE 2008.

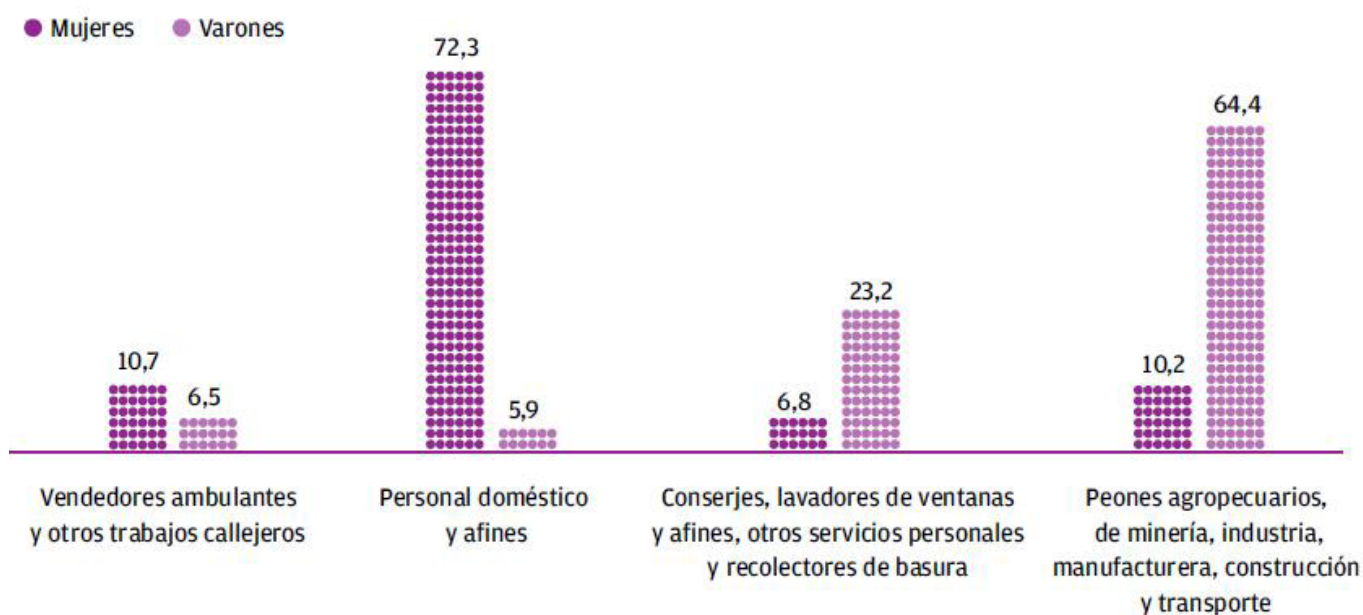
de jubilación y prestaciones de menores ingresos como consecuencia de la falta de aportes.

Trabajos poco calificados

La herencia del pasado de trata esclavista queda en evidencia en la sobrerrepresentación de la población afro en trabajos poco calificados así como

en la subrepresentación en tareas de mayor calificación en comparación con la población no afro. Las inequidades son notorias cuando se ve que aquella lista de ocupaciones de las personas afro en períodos pre y poscoloniales aún siguen siendo sus principales ocupaciones hoy en día, donde las mujeres afrodescendientes se encuentran en las peores condiciones por operar sobre ellas de manera interseccionalizada mecanismos de dis-

Gráfico 1. Población afrodescendiente ocupada en trabajos no calificados según sexo



Fuente: Sistema de Información de Género de INMUJERES en base a la ECH - INE 2008.



crimianación que se convierten en agravantes. Las mujeres afrodescendientes duplican en porcentaje el empleo en trabajos de poca calificación con un 41,9% en comparación con sus pares no afro, de las cuales el 72% son trabajadoras del sector doméstico. La poca instrucción y la desvinculación temprana del sistema educativo tienen directa repercusión en la ocupación posterior.

Podemos concluir que la imagen de la población afrodescendiente en materia laboral es de una acentuada desigualdad, afectando sus proyectos de vida y su bienestar social. Los índices de la población afrodescendiente coinciden con el perfil de la población en situación de pobreza. La particularidad de la situación de desventaja sociolaboral de los y las afrodescendientes se ve nuevamente afectada por la falta de políticas públicas para eliminar las brechas del racismo. La discriminación racial es el elemento sustancial que opera en el desempleo, subempleo y baja remuneración.

Como menciona Carneiro (2001), refiriéndose al ser mujer afrodescendiente:

Somos parte de un contingente de mujeres que trabajaron durante siglos como esclavas labrando la tierra o en las calles como vendedoras o prostitutas.

[...] Somos parte de un contingente de mujeres con identidad de objeto. Ayer, al servicio de frágiles señoritas y de nobles señores [...] Hoy, empleadas domésticas de las mujeres liberadas. [...] Somos parte de un contingente de mujeres para las cuales los anuncios de empleo destinan la siguiente frase: 'Se exige buena presencia' y cuyo sub-texto es: 'negras, no se presenten'

El componente histórico, relacional y estructural en torno a la afrodescendencia, donde operan relaciones de poder, deja de manifiesto la conformación de la jerarquización racial del mercado laboral uruguayo transmitido generacionalmente. Cabe señalar que es responsabilidad del Estado

transformar esta realidad garantizando el derecho al trabajo como un derecho humano, sin discriminación y en condiciones decentes.

4. Problema social y aportes al debate

La pretensión de universalidad de las políticas sociales no debe confundirse con la aplicación de las mismas medidas a todas las poblaciones. Para conseguir los mismos objetivos, en el marco de una sociedad con realidades diversas, es necesario visibilizar las diferencias e integrarlas como parte de su propia elaboración (Píriz y Gainza, 2011).

El concepto de interseccionalidad parte de que cada persona vive diferentes identidades: mujeres, jóvenes, afros, etc. La combinación de diferentes identidades se convierte en un hecho particular, que hace necesario tener en cuenta la intersección de las diversas identidades, más aún cuando son factores de discriminación y exclusión social (Gainza, 2012).

La citada Ley 19.122 de acciones afirmativas para promover y garantizar igualdad de derechos y oportunidades para las personas afrodescendientes en el área educativa y laboral, pretende reparar las desigualdades generadas por los daños del pasado (Segato, 2006) y los mecanismos de discriminación, racismo y exclusión del presente con repercusiones en la vida de las personas.

A continuación se analizan tres nudos críticos, teniendo en cuenta los artículos más relevantes a los efectos del tema abordado, con el fin de analizar los mismos de cara al proceso de reglamentación e implementación que desde la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES se ha iniciado:

a) Autoidentificación étnico-racial y registros estatales

El concepto de afrodescendencia integra tres elementos relevantes que separada o conjunta-



mente conforman lo que llamamos identidad afrodescendiente: elemento étnico (construcción identitaria), elemento racial (construcción social) y experiencias de discriminación (elemento relacional) (DNPS, 2013).

Uruguay tiene una corta historia en la implementación y relevamiento de la autoidentificación étnico-racial de las personas. De todas maneras, como sostiene el documento *¿Qué ves cuando me ves?* (2011), de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, “hay un cierto consenso social en torno a las percepciones sobre la pertenencia étnico-racial, por lo que el criterio de auto atribución, usado habitualmente en los instrumentos oficiales, se adecua bien a la sociedad uruguayá”.

En línea con la experiencia comparada, entre autoidentificación y heteroidentificación¹⁰, la mejor alternativa parecería ser la autoidentificación en los términos en que se ha utilizado tanto en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) de 2006 como en el Censo de 2011: “¿Usted cree tener ascendencia afro-negra?”, “¿Cuál considera que es la principal?”.

b) Aplicación de la cuota del ingreso de personas afrodescendientes en el ámbito público

En este punto, más allá del porcentaje como tal o como rango, lo relevante radica en la priorización del ingreso de personas afrodescendientes por tipo de actividad, para evitar reproducir la sobrerrepresentación en sector de servicios y la subrepresentación en empleos de mayor calificación. Así como la promoción del derecho específico y la sensibilización para evitar nuevos mecanismos de racismo y discriminación que desvaloricen dichas contrataciones.

c) Capacitación para el empleo e incentivos para el ingreso a puestos de trabajo en el sector privado

Esta cuestión responde al desarrollo y al fortalecimiento de las potencialidades de las personas afrodescendientes, en el entendido de que la poca capacitación y la baja formación para el empleo son parte de las causas que impiden la ocupación de trabajos de mayor calidad.


La Ley 19.122 es amplia y refiere a dos puntos centrales del tema: la educación y el empleo, donde se hace imprescindible tomar medidas concretas. Sin embargo, no hay que olvidar que el cambio más importante en este tema debe ser sociocultural y tiene que ver con las relaciones de poder y la estratificación racial y social producto de la discriminación racial.

No es suficiente la implementación de políticas de inclusión laboral, es igual de necesario tener en cuenta las dificultades concretas de cada población. Para ello, se debe desarrollar un entramado de políticas sociales capaces de considerar las diferentes intersecciones en que opera la discriminación para hacer de la universalidad un hecho. Esto implica desarrollar diversos articulados interinstitucionales que permitan un abordaje integral de los problemas.

La importancia del acceso al trabajo puede analizarse desde diversas perspectivas. En primer lugar, como se mencionó en los principios de trabajo decente de OIT, el empleo es la fuente de ingreso que en las economías capitalistas determina la posibilidad de acceder a condiciones de vida adecuadas. En segundo lugar, porque en la medida en que algunos colectivos sufren discriminación para acceder a un puesto de trabajo, el Estado no está cumpliendo con sus obligaciones asumidas como parte de los compromisos internacionales, de equidad en el acceso y libertad real de elegir el empleo. En tercer lugar, porque si bien Uruguay ha tenido importantes avances sobre la

¹⁰ Existen dos formas de identificación: la autoidentificación hace referencia a las características que cada persona resalta sobre sí misma, mientras la heteroidentificación refiere a las características que otras personas resaltan de ella (DNPS, 2013).





extensión de la protección social en poblaciones no insertas en el mercado de trabajo (Gainza y Píriz, 2011), este es aún la columna vertebral del acceso a otros derechos, como la seguridad social y la salud. Finalmente, el trabajo en sí, como acción tendiente al desarrollo productivo, permite a las personas desarrollar sus capacidades cognitivas centrales en la construcción personal.

Dado lo reseñado, se evidencia que la población afrodescendiente vive serios procesos de exclusión sociolaboral debido a los mecanismos de discriminación racial que operan en la sociedad uruguaya. La estructuración del racismo sumada a los estereotipos y estigmas (los cuales no fueron abordados con detenimiento en este documento), especialmente desde la educación y desde el ámbito laboral, contribuye a perpetuar la división racial del trabajo que conlleva a una segregación, y por tanto jerarquización que opera con tal fuerza que se sostiene en el tiempo y por generaciones.

Respecto a la legislación, existe un marco programático adecuado, tanto en el ámbito nacional como internacional; pero en materia de políticas de inclusión social se debe discutir en torno al acceso efectivo a otros derechos sociales (educación, vivienda, salud, ambiental y étnica), ya que dada su interconexión, se permitirá mejorar las condiciones de empleabilidad.

Otro aspecto discutible sería la pertinencia o no de crear una institucionalidad a los efectos de la implementación de la ley, encargada de las condiciones de acceso de la población afrodescendiente a los diferentes programas sociales, educativos y laborales, llamados públicos, etc., evitando las barreras existentes a causa del racismo y la discriminación racial, que entre otras acciones genere mecanismos de exigibilidad, reclamos y denuncias que permitan un mejor acceso a los derechos consagrados en la misma.

Finalmente, la inclusión de la variable étnico-racial en los registros administrativos con el fin de generar nuevos insumos que permitan detectar

particularidades de la población para así generar políticas sociales más precisas. Así como ir instrumentando instancias que propicien medidas tendientes a la convivencia en los espacios de trabajo, para evitar situaciones de discriminación en los ámbitos laborales, generar regímenes de faltas y el acceso a garantías legales en caso de incumplimiento tanto en los ámbitos públicos como privados.

Bibliografía consultada

- Carneiro, Sueli (2001). Ennegrecer al feminismo. La situación de la mujer negra en América Latina desde una perspectiva de género. Disponible en: <http://www.lolapress.org/artspainish/carns16.htm>
- De Tomás, L., M. Nogueira y M. Corrochano (2007). Almanque da Juventude e o Mundo do Trabalho, Recife- Brasil.
- Departamento de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social, MIDES (2013). TRANSFORMA 2013. Trabajo, empleo y población trans en Uruguay, Documento base, 24 de setiembre, Montevideo, Uruguay.
- Departamento de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social, MIDES (2012). QUILOMBO 2012. Acciones afirmativas y afrodescendencia, Documento base, 27 de setiembre, Montevideo, Uruguay.
- Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS) MIDES (2013). Primeras líneas de debate para la reglamentación de la ley 19.122 Afrodescendientes: normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral, Montevideo, Uruguay.
- Gainza, Patricia (2012). Políticas sociales interseccionadas, Presentación en mesa: Desigualdades que intersectan: Reflexiones sobre la



- interseccionalidad desde la academia, el activismo y la política en: V Seminario Académico de Género y Diversidad Sexual, Área Académica Queer, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 25, 26 y 27 de setiembre, Montevideo, Uruguay.
- INMUJERES, MIDES (2010). La población afrodescendiente en Uruguay desde una perspectiva de género. Cuadernos del Sistema de Información de Género, Montevideo Uruguay.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2013). Informe MTSS: Panorama del Trabajo Decente en Uruguay, con perspectiva sectorial 2006-2012, Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.mtss.gub.uy/files/Panorama_del_Trabajo_Decente-2.pdf
- Organización de Naciones Unidas (2001). Plan de acción de la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, Durban, Sudáfrica.
- Organización de Naciones Unidas (1966). Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PDCP), Nueva York, Estados Unidos. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>
- Organización de Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Nueva York, Estados Unidos. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
- Organización de Naciones Unidas (1965). Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
- Organización de Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), París, Francia. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Organización Internacional de Trabajo (aprobada 1958- entrada en vigor 1960). C111 - Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, Ginebra, Suiza.
- Organización Internacional de Trabajo (1948). C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, San Francisco, Estados Unidos. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312232:NO
- Organización Internacional del Trabajo (1919). Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, Washington, Estados Unidos. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A6
- Parlamento Uruguayo (2009). Ley 19.122 Afrodescendientes, Normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=19122&Anchor=>
- Píriz, Manuel y Patricia Gainza (2011). Enfoque de derechos y políticas sociales: universalismo, focalización y perspectivas transversales, en: Discriminación. Documentos relevantes en los ámbitos internacional y nacional para la erradicación de la discriminación y el racismo. División de Investigación y Perspectivas Transversales. MIDES. Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/13651/1/documentos_relevantes_discriminacion_y_racismo_1_discriminacion.pdf
- Ramírez, Tania (2012). Ciudadanía afrodescendiente, Serie Hablando de derechos DESC+A, Pensando en Derechos Humanos. Departamento de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social- MIDES,





Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://issuu.com/ampsmidess/docs/desc_a_-_09

Ramírez, Tania (2012). “Políticas públicas, acciones afirmativas y población afrouruguaya”. Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.yumpu.com/es/document/view/13436339/politicas-publicas-acciones-afirmativas-y-poblacion-afrouruguaya>

Saavedra, Enrique y Laura Da Luz, (comp.) (2012). Trabajo infantil en niños, niñas y

adolescentes afrodescendientes en Uruguay. Fundación Telefónica.

Scuro, Lucia (comp.) (2008). Población afrodescendiente y desigualdades étnico raciales en Uruguay.

PNUD, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Afrodescendientes.pdf>

Somavia, Juan (1999). Memoria del Director General: Trabajo Decente. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>



ANEXO I

Ley 19.122. Afrodescendientes

NORMAS PARA FAVORECER SU PARTICIPACIÓN
EN LAS ÁREAS EDUCATIVA Y LABORAL

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay,
reunidos en Asamblea General,

DECRETAN:

Artículo 1º.- Reconócese que la población afrodescendiente que habita el territorio nacional ha sido históricamente víctima del racismo, de la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista, acciones estas últimas que hoy son señaladas como crímenes contra la humanidad de acuerdo al Derecho Internacional.

La presente ley contribuye a reparar los efectos de la discriminación histórica señalada en el inciso primero de este artículo.

Artículo 2º.- Declárase de interés general el diseño, promoción e implementación de acciones afirmativas en los ámbitos público y privado, dirigidas a los integrantes de la población afrodescendiente. Lo dispuesto tiene por propósito promover la equidad racial de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley N° 18.059, de 20 de noviembre de 2006, así como combatir, mitigar y colaborar a erradicar todas las formas de discriminación que directa o indirectamente constituyen una violación a las normas y principios contenidos en la Ley N° 17.817, de 6 de setiembre de 2004. De este modo se contribuirá a garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; incorporando en el conjunto de medidas la perspectiva de género.


Artículo 3º.- Las acciones afirmativas a que refiere el artículo 2º de esta ley, se encuadran en el cumplimiento de los artículos 7º, 8º y 72 de la Constitución de la República y en 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.

Artículo 4º.- Los Poderes del Estado, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y las personas de derecho público no estatal, están obligados a destinar el 8% (ocho por ciento) de los puestos de trabajo a ser llenados en el año, para ser ocupados por personas afrodescendientes que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para acceder a ellos, previo llamado público.

Tales entidades deberán destinar los porcentajes del crédito asignado para cubrir los puestos de trabajo en cada uno de los llamados específicos que se realicen, en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso anterior.

Cométese a la Oficina Nacional del Servicio Civil la presentación anual de la información





que surja de la aplicación del presente artículo, en el marco de lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley N° 18.046, de 24 de octubre de 2006, en la redacción dada por el artículo 14 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010.

Lo dispuesto en el inciso primero de este artículo regirá por el plazo de quince años contados desde la promulgación de esta ley. A partir del quinto año de su vigencia, la Comisión que se crea en el artículo 9° de la presente ley realizará el seguimiento y la evaluación del impacto de las medidas dispuestas en el artículo 2° de esta ley.

Artículo 5°.- Encomiéndase 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.

Artículo 6°.- Los sistemas de becas y apoyos estudiantiles que se resuelvan y asignen a nivel nacional y departamental, aun cuando su fuente de financiamiento sea la cooperación internacional, deberán incorporar cupos para personas afrodescendientes en la resolución y asignación de las mismas.

La Beca Carlos Quijano (artículo 32 de la Ley N° 18.046, de 24 de octubre de 2006) asignará al menos un 30% (treinta por ciento) del fondo para personas afrodescendientes.

Artículo 7°.- Agrégase al inciso tercero del artículo 11 de la Ley N° 16.906, de 7 de enero de 1998, el siguiente literal:

“G) Incorporen a la plantilla de la empresa personal proveniente de la población afrodescendiente del país”.

Artículo 8°.- Se considera de interés general que los programas educativos y de formación docente, incorporen el legado de las comunidades afrodescendientes en la historia, su participación y aportes en la conformación de la nación,

en sus diversas expresiones culturales (arte, filosofía, religión, saberes, costumbres, tradiciones y valores) así como también sobre su pasado de esclavitud, trata y estigmatización, promoviendo la investigación nacional respectiva.

Artículo 9°.- Créase, en el ámbito del Poder Ejecutivo, una Comisión de tres miembros que estará integrada por 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. Dicha Comisión tendrá a su cargo la ejecución de los cometidos consagrados en los artículos anteriores, conforme a la reglamentación que se dicte al respecto.

Esta 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.

Artículo 10.- Todos los organismos públicos deberán elevar ante la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación un informe periódico que explicita las acciones afirmativas establecidas en los artículos anteriores y llevadas adelante en el marco de sus competencias en el ámbito del empleo, la educación, el deporte, la cultura, la ciencia y la tecnología y el acceso a los mecanismos de protección, poniendo especial énfasis en los componentes de género, de la tercera edad, de niñez y adolescencia y territorial en su caso.

Artículo 11.- Agrégase al artículo 6° de la Ley N° 17.817, de 6 de setiembre de 2004, el siguiente literal: “F) Un representante del Ministerio de Desarrollo Social”.

Artículo 12.- El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley en consulta con la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación, así como con los actores vinculados a la colectividad afrodescendiente.



La presente ley será reglamentada dentro del término de noventa días a partir de su promulgación.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 8 de agosto de 2013.

GERMÁN CARDOSO,
Presidente

José Pedro Montero,
Secretario

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 21 de agosto de 2013.

Cúmplase, acúcese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, la Ley por la que se establecen normas para favorecer la participación en las áreas educativa y laboral de los afrodescendientes.

JOSÉ MUJICA
RICARDO EHRLICH
EDUARDO BONOMI
LUIS PORTO
FERNANDO LORENZO
ELEUTERIO FERNÁNDEZ HUIDOBRO
ENRIQUE PINTADO
ROBERTO KREIMERMAN
EDUARDO BRENTA
SUSANA MUÑIZ
TABARÉ AGUERRE
LILIAM KECHICHIAN
FRANCISCO BELTRAME
DANIEL OLESKER





Mesa de apertura

Roberto Varela Fariña - Embajador de España en Uruguay

Lauro Meléndez - Subsecretario, Ministerio de Desarrollo Social

Juan Andrés Roballo - Inspector General del Trabajo, MTSS

Andrés Scagliola - Director Nacional de Políticas Sociales, MIDES

Roberto Varela Fariña

Embajador de España en Uruguay

La población afrouruguaya debe enfrentarse a mayores niveles de pobreza y de desigualdad socioeconómica que el resto de la población del país. En este marco quiero destacar que el enfoque étnico-racial es una de las dos áreas transversales del marco de asociación que delinea la cooperación bilateral entre Uruguay y España.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) lleva adelante en Uruguay, junto con otras partes del gobierno y la sociedad civil, proyectos cuya población beneficiaria directa es la población afrodescendiente, proyectos que se desarrollan en el campo de la cultura, de la injerencia política, y también -sobre todo- de la educación.

Celebramos entonces los esfuerzos realizados por Uruguay para revertir y transformar la realidad de miles de uruguayos y uruguayas.

Luchar contra el racismo es luchar contra la situación de pobreza, de la misma manera que lo es luchar por la igualdad. Ponerle fin al racismo no es sólo un anhelo en términos de derechos sino también en este caso en términos de desarrollo.

Y sin duda es nuestra responsabilidad poner todos los recursos de la Cooperación Internacional

del Desarrollo a disposición de esta política, y colaborar en los espacios de articulación con la sociedad civil, si se estiman oportunos, también ofreciendo estas magníficas instalaciones del Centro de Formación y Cooperación Española instalado en 2009 y que es fruto de un acuerdo como ustedes saben con el gobierno uruguayo.

Precisamente, y a propósito del Centro de Cooperación, quisiera dedicar unas brevísimas palabras, y es que desde la década de los 80 se viene constatando -tanto en los foros internacionales sobre la cooperación al desarrollo como en las declaraciones de las cumbres iberoamericanas de jefes de estado y de gobierno- que la formación de recursos humanos está considerada como una de las mayores, más importantes y más eficaces modalidades de ayuda al desarrollo.

Reforzando esta idea, el cuarto plan director de la Cooperación Española, vigente desde el año 2013 hasta el año 2016, establece como uno de sus objetivos de desarrollo llevar a cabo una cooperación intensiva tanto en el fortalecimiento de las capacidades como en la transferencia de conocimiento. Por lo tanto, los centros de formación de la cooperación española de América Latina, como es este, forman parte de la estructura en el exterior de la Agencia Española de Cooperación.



Son concedidos como espacios con las puertas abiertas, desde donde se propicia este tipo de encuentros de reflexión e intercambio de experiencias en torno a múltiples aspectos relacionados con el desarrollo, a la vez que contribuyen a dinamizar y a fortalecer las capacidades nacionales.

Este centro se está convirtiendo -o queremos que se convierta- en un referente en la región del Cono Sur y en Uruguay en gobernabilidad, en democracia y en fortalecimiento institucional.

Por eso nos enorgullece mucho poder estar hoy aquí compartiendo mesa con las otras instituciones que llevan trabajando, sin descanso, para seguir las recomendaciones internacionales y comprometerse a nuevos logros en el campo del desarrollo.

Queremos reiterarles que esta es su casa y que siempre estarán sus puertas abiertas para todos/

Juan Andrés Roballo

Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El Ministerio de Trabajo produjo un informe sobre el empleo y el mercado laboral de Uruguay que incluyó como variable importante la situación de la población afrodescendiente. Ese es un elemento que cumple, o hace cumplir de alguna manera, con los compromisos internacionales que asumió el país, en cuanto a lo que tiene que ver con la medición y el registro de la problemática para que luego sea una base esencial para el diseño de políticas.

El Ministerio de Trabajo, desde su Dirección Nacional de Empleo, ha asumido ese compromiso a partir de ese informe y también desde su participación en lo que fue el procesamiento de la ley e integrando la Comisión que tiene como objeto no sólo la reglamentación de la misma sino también la instalación de un ámbito permanente de trabajo, que incluye la capacitación profesional

as ustedes, para albergar actividades que tengan como objetivo el desarrollo y los derechos de las personas.

La existencia de este centro de formación en Montevideo convierte a esta ciudad en la más dotada de infraestructura aludida al desarrollo en el exterior.


Nos juntamos con una oficina técnica de cooperación, un centro cultural, y un centro de formación. No hay ninguna otra ciudad, no tenemos otro sistema tan complejo de estructuras destinadas al desarrollo. Por lo tanto, dediquémoslas al desarrollo.

A pesar de que los tiempos no son tan buenos desde el punto de vista financiero, el compromiso está hecho, el plan está hecho, y por lo tanto vamos a seguir trabajando. En este caso para la igualdad, y en otros casos con otros temas relacionados con el desarrollo.

-y esto incluye al Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional-, los temas de seguridad social, los temas de negociación colectiva, para incluir no sólo aspectos como los que están establecidos en la ley de cuota en el ámbito público, sino también la promoción en el ámbito privado del acceso al empleo decente, al trabajo decente, y evitar cualquier forma de discriminación.

Tengo que hacer referencia explícita a otra área del ministerio que tiene que ver con el control de la efectiva realización de los derechos fundamentales, entre los que se encuentran los derechos de la población afrodescendiente en cuanto al acceso al empleo y a la igualdad de trato o la equidad en las condiciones de trabajo, y esa área es la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social. Allí venimos de alguna manera desarrollando diferentes acciones. En primer lugar para





tener también nuestro sistema de medición en el sistema de registro de lo que son las actuaciones inspectivas y de lo que se observa a partir de las mismas. A su vez venimos en un proceso de introducción de tecnologías, que nos va a permitir en el futuro tener una información mucho más aceitada y desagregada que posibilitará contar con una verdadera estadística que asegure mayor certeza en la información sobre las condiciones de trabajo, de seguridad, de salud, de formalidad.

Estamos trabajando especialmente en dos áreas: una vinculada con las formas de acoso y discriminación a la población afrodescendiente en el ámbito del trabajo, que es un área donde hay mucho para hacer. Esa es una discriminación que en algunos ámbitos está naturalizada, y en otros está disimulada, lo que nos obliga a capacitarnos más, a generar mejores herramientas, más allá de que es una de las áreas que hemos desarrollado.

Hay empresas que han sido sancionadas por discriminación a personas afrodescendientes, y existen otras empresas que están siendo investigadas porque a partir de procesos de investigación sobre otras discriminaciones se descubre o se detecta que también hubo situaciones de discriminación a personas afrodescendientes. Por ejemplo en el área del comercio, en lo que refiere a la ubicación de los puestos de trabajo de personas afrodescendientes, que no tiene nada que ver con la capacitación ni con la capacidad para

hacer la tarea sino con la visibilización de personas afro en determinados sectores de la empresa, y eso nos preocupa mucho.

Es imprescindible desnudar este tipo de situaciones y reflexionar como sociedad, porque más allá de contener situaciones, la Inspección de Trabajo impone multas, intima a las empresas a realizar capacitación, sensibilización, y a tener una política en contra de la discriminación, pero también es necesario un cambio cultural, en el lugar de trabajo y en la sociedad en general, y creemos que esto puede contribuir en forma importante a eso.

Otro tipo de acciones que tienen como foco intentar proteger y hacer efectivos los derechos fundamentales en el ámbito laboral es en torno al trabajo en el hogar o trabajo doméstico, en donde hay una presencia importante de mujeres afrodescendientes. La Inspección de Trabajo, más allá de atender las denuncias que se presentan, también viene realizando operativos de oficio, casa a casa, puerta a puerta, y de alguna manera esa también es una acción concreta que, luego de los operativos que van a finalizar este año, tendremos que hacer una evaluación y medición y por supuesto los datos van a estar a disposición de la Comisión, del MIDES y de todos los actores para que sirvan de insumo para el desarrollo de políticas hacia lo que deben ser en el Uruguay del futuro pasos importantes y concretos en la efectiva realización de derechos fundamentales.

Andrés Scagliola

Director Nacional de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social

Quilombo es una palabra que queremos rescatar, resignificar y devolverle su significado original de espacio de libertad. Eso era lo que significaba originalmente esta palabra y cuyo uso se fue desvirtuando. El equipo de Perspectivas Transversales desde el año pasado han decidido apoyar el proceso de resignificación del uso de la palabra Quilombo, y me parece que van por buen camino, porque las palabras denotan y construyen realidad.

En la primera edición de Quilombo hablamos de acciones afirmativas. En ésta segunda edición hablamos de derecho al trabajo, porque estamos en el proceso de reglamentación de la ley 19.122, donde se implementarán acciones afirmativas hacia la población afrodescendiente.

Lo primero que quiero hacer es un reconocimiento al movimiento social que nos trajo hasta aquí. Hoy no estaríamos analizando las acciones afirmativas en el ámbito del trabajo si no fuera por un movimiento social que a través de múltiples organizaciones ha realizado un gran esfuerzo, durante muchos años, para cambiar una situación que heredamos de tiempos de la colonia y de la esclavitud. Así que mi reconocimiento a ese movimiento social por su lucha de muchos años en contra del racismo en Uruguay.

En segundo lugar, deviniendo de lo que antes mencioné, es reconocer que hay racismo en Uruguay. Nuestro país no es la excepción a una construcción de base que genera un determinado orden racial y que se expresa por distintas vías, y de alguna manera en el día a día subvierte aquello de que todos somos libres e iguales.

Un racismo que se expresa por un lado en una estructura social donde las mujeres afrodescendientes y los varones afrodescendientes se insertan precisamente en el mercado de trabajo en los lugares en los que los ubicaban hace doscientos

años. Básicamente las mujeres siguen estando sobrerrepresentadas en el trabajo doméstico y los varones sobrerrepresentados en los trabajos manuales, de poca calificación en el mercado. Con esto nos referimos a lo que algunas organizaciones afrodescendientes han denominado como racismo estructural.

Lo cierto es que de alguna manera Uruguay avanzó en el reconocimiento de derechos, en la igualdad de las personas, en términos formales. Pero nunca tuvo acciones específicas dirigidas a alterar esa situación estructural, tan estructural que ha continuado y ha llegado hasta el día de hoy.


Por supuesto que eso no quiere decir que no haya mejorado relativamente la situación de todas y de todos en esta sociedad. Ni tampoco que en estos últimos nueve años no haya habido un ascenso general, una mejora general de la calidad de vida de las personas. Pero lo hemos hecho sin alterar esas brechas que existen vinculadas a cómo operan otras estructuras y mecanismos de discriminación. Y esto también se expresan en la educación.

La población afrodescendiente, hablando en términos de escolaridad, tiene sistemáticamente una brecha de dos años de desventaja. Entonces, podemos decir que existe una situación que se ha llamado de racismo estructural, que lo tenemos que revertir todos aquellos y aquellas que estamos convencidos del valor de la igualdad.

Por otro lado hay un “racismo acostumbrado”, tan naturalizado que ni siquiera lo cuestionamos. Es el racismo de los comportamientos más cotidianos y de las expectativas. Por ejemplo, por qué cuando alguien se va a entrevistar con el directivo de una empresa, a priori no se piensa que va a ser afrodescendiente.

Cómo desnaturalizar ese racismo acostumbrado, que también se expresa en el lenguaje y que hace





que los insultos de tono racista en el fútbol y en la calle estén tan naturalizados que, por ejemplo, para la justicia uruguaya no denota una actitud racista, más bien es una conducta de costumbre. Lo que, a su vez, lleva a la indiferencia de la justicia uruguaya ante situaciones de violencia acompañada por ese tipo de insultos. Y es parte de lo que una gran cantidad de uruguayos y uruguayas piensa; tuvimos hace poco un debate social sobre esto y creo que es allí donde tenemos que tematizar y complejizar esa situación.

En este momento estamos como Estado elaborando el informe para el Comité para la Erradicación de la Discriminación Racial, y es un momento clave para el Uruguay, podemos visualizar que avanzamos sustantivamente. Si bien reconocemos que están esas situaciones de carácter más estructural o cultural, también tenemos que reconocer que hoy es un tema de debate y de política pública. Estos dos gobiernos han incorporado el tema, el primero generando distintos mecanismos de equidad racial, el segundo empujando iniciativas como la ley, que hoy están en el centro del debate, han tematizado esto, lo han puesto en la agenda, se está debatiendo, no está en un lugar subordinado en esa agenda.

No sólo estamos hablando de las acciones afirmativas que contiene el proyecto de ley, sino también en la última rendición de cuentas, el MIDES logró la aprobación parlamentaria para incorporar cuotificación desde la dimensión étnico-racial, en este caso identidad afrodescendiente en programas como Uruguay Trabaja.

Hay una especie de movimiento general en la sociedad uruguaya en entender que las acciones afirmativas son instrumentos idóneos para avanzar.

De la misma manera, en los programas de empleo de primera experiencia laboral y de empleo protegido del Instituto Nacional de la Juventud también se incorpora esta perspectiva. Creo que llegamos hasta acá con un conjunto de aportes

y de argumentos de carácter político, ideológico, cultural. Llegamos acá poniendo arriba de la mesa información. Hasta hace muy poco los instrumentos de medición del país no incorporaban la variable étnico-racial. Ahora lo hacen. Tuvimos un censo en 2011 que relevó esta variable. Tenemos avances en ese sentido, pero creo que nos falta todavía. Y este es el desafío de la Comisión que reglamenta la ley.

En la reglamentación de la ley, uno se va enfrentando a los problemas concretos y a la toma de decisiones sobre qué hacer cuando lo que está en juego es la inclusión o no de determinada población. Cuando lo que está en juego es cómo se diseña esa acción afirmativa, cómo se instrumenta y se operativiza esa acción afirmativa, por ejemplo: en los puestos de trabajo a nivel público o cómo se operativiza en becas de estudio.

Hay experiencias relevantes que se han realizado, en el Ministerio de Educación y Cultura, a nivel municipal, y vamos a tomar esos insumos para bajar de lo conceptual a lo concreto.

Hay desafíos muy importantes que tienen que ver con la identificación. Una de las cosas que el Parlamento dejó librada a la reglamentación es la identificación de la población, y adelanto acá que nosotros no vamos a guiarnos por otra cosa que no sea la perspectiva de derechos humanos, que establece que la autoidentificación es lo que corresponde en estos casos. No puede haber un comité que diga: usted es afrodescendiente, usted no es afrodescendiente. Por supuesto que ese proceso de autoidentificación en un país que no está acostumbrado a esa autoidentificación tiene que estar acompañado, hay que darle los instrumentos a la gente para que pueda realizar ese proceso de autoidentificarse como afrodescendiente, o como descendiente de indígenas o como blanco. No desconocemos eso, pero sabemos que no hay otra alternativa, hasta el momento, que la autoidentificación, para este proceso. Que tendrá sus dificultades, pero no puede llevar a distraernos de ese tipo de definiciones.

Y otras cuestiones operativas que surgen en los llamados públicos y privados, y donde el contacto y la interacción de todos aquellos que han estado enfrentados a este tipo de situación va a ser fundamental.

Termino diciendo que las luchas de los y las afrodescendientes, las luchas vinculadas a la diversidad sexual, de las trabajadoras domésticas,

Lauro Meléndez

Subsecretario, Ministerio de Desarrollo Social

La lucha es una de las condiciones que lleva a que el hombre pueda modificar su entorno y pueda modificarlo en tanto tenga definido y claro cuáles son los objetivos por los que tiene que luchar; eso es lo que hace que se generen los cambios. Y la lucha tiene que ver con la diversidad, la diversidad nos involucra a todos y todas.

La diversidad es demostrarnos que somos todos distintos. Y para eso son las leyes, para ser iguales ante la ley. Porque en la vida cotidiana somos distintos, tenemos distintas reacciones y tenemos distintas discriminaciones. Algunas que se nos hacen por cargos, y otras que se nos hacen por los adjetivos que tenemos aparte del de ser personas.

Entonces me parece que la lucha es importante sobre todo si el objetivo es que en esa diversidad podamos todos y todas encontrar la felicidad.

Hay gente que está trabajando mucho estos temas, el tema de la igualdad. Saber que algunas cuestiones nosotros las separamos para analizarlas, no porque sean categorías distintas. Analizamos para encontrar las razones de desigualdad que existen, analizamos para corregir. Y una de las formas que encontramos para corregir tiene que ver con las acciones positivas.

No somos los primeros que encontramos que las acciones positivas en esta Banda Oriental sirven para corregir. Si recordamos el reglamento de tie-

de tantos colectivos de la población uruguaya y de América Latina, están guiadas por dos fuerzas que son imparables: la libertad y la igualdad. La libertad para que las personas cada vez vayan encontrando menos obstáculos en la vida para encontrar sus proyectos de felicidad y de realización. Y la igualdad, para que tengan las bases materiales y los instrumentos para poder hacerlo.


rras de Artigas, donde habla en su artículo quinto sobre los negros libres, los zambos, los mulatos de igual condición, los pone en primer lugar en su reparto de tierras junto a indios y pobres. Estamos hablando de que hay una focalización para una discriminación positiva.

Hay muchas cosas que han cambiado y que se han obtenido. Otras que no, y por eso estamos hoy acá.

No estamos acá sólo por la ley. Estamos por una convicción ideológica de que todos tenemos que ser iguales. En un modelo de acumulación capitalista como el que vivimos es difícil ser iguales, porque tiene que haber explotadores y explotados. Y en un modelo patriarcal también es difícil ser iguales, y más para la mujer, a quien se le tiene reservado un lugar específico en lo que son las formas de producción, en lo que tiene que ver con lo que queremos encarar también este y el año que viene que son los cuidados y la distribución de tareas a nivel de la sociedad.

Entonces no es fácil pensar que vamos solamente a reglamentar y discutir sobre la ley. Vamos a discutir sobre la vida. Vamos a discutir sobre los modelos que el ser humano se ha dado para producirse, vamos a discutir sobre la propiedad, vamos a discutir sobre la igualdad. Porque hay una sola forma en que esta lucha puede tener efectos positivos, que es forzando el cambio cultural.





Todo modelo para imponerse necesita generar condiciones culturales que luego lo sustenten. Y más allá de los declives, de los ciclos de bonanza o de caída, esa cultura es lo que lo mantiene, entre uno y otro, permanente. Y eso parece que es lo que está cambiando, y es lo que nosotros tenemos que tratar de trabajar para seguir corrigiendo este tipo de acciones.

Un elemento clave es la inclusión en el mercado de trabajo, pero eso se debe acompañar de una inclusión verdadera en todo lo que es el proceso educativo. La educación es lo que permite la movilidad ascendente y eso implica un quiebre en el status quo. Otro elemento clave, vinculado al anterior, es la reivindicación de la historia de los y las afrodescendientes, una historia que está ín-

timamente vinculada a la historia de creación de este país.

En lo que tiene que ver con el empleo, tenemos que acostumbrarnos a que de cada situación podamos ir abriendo ventanas nuevas de participación y espacios nuevos de lucha.

La otra acepción de Quilombo, que es espacio de encuentro, de lucha y de resistencia, se vio durante la dictadura cívico-militar, donde se empezaron a ver cuerdas de tambores en todos los barrios, no sólo en barrio Sur. Ese acto de juntarse todos los ninguneados de la tierra para complementar sus luchas, para tener una visión general del acceso irrestricto de toda la población a la felicidad, es parte de nuestra tarea.



Mesa de debate

Felipe Carballo - Diputado Nacional

Juan Pablo Martínez - Inspección General de Trabajo y Seguridad Social, MTSS

Gustavo Nisivoccia - Oficina Nacional de Servicio Civil

Alicia Saura - Dirección Nacional de Derechos Humanos, MEC

Andrés Scagliola - Director Nacional de Políticas Sociales, MIDES

Pregunta 1: ¿Cuáles son los problemas que visualizan como posibles obstáculos para la implementación de la Ley 19.122?

■ **Felipe Carballo:** Desde nuestra óptica y nuestro lugar de trabajo pensamos que no existe ningún tipo de inconveniente para la aplicación de esta ley. Salió por consenso de todos los partidos políticos representados en ambas cámaras. Está claro qué es lo que plantea. En el debate en las cámaras y en la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Representantes se tuvo oportunidad de escuchar a todos aquellos que estaban interesados en opinar sobre este tema. Creo que genera un marco sumamente importante el que la ley haya salido por consenso.

Quizás el único tema no resuelto es cómo se determinará quién es afrodescendiente. Para eso se deberá generar la consulta correspondiente a la academia y a los actores políticos al más alto nivel consultando por el mecanismo de autodeterminación, en su mejor formato.

Es fundamental el papel de la Comisión que tiene que hacer el seguimiento de lo que es la aplicación de la ley. De nada sirven las leyes si no se cumplen. Tanto los actores políticos como aquellas organizaciones encargadas de que esta ley se efectivice deben hacer un seguimiento bien claro. Como país tenemos un conjunto de experiencias, como la cuota del 4% para personas con discapacidad, que se ha

cumplido parte de la ley y otra parte que no se ha ni reglamentado.

La Comisión de seguimiento tiene que hacer un trabajo bien específico, tiene que “estar encima” para que esta ley se reglamente. Porque tenemos quince años para que se cumpla con esta ley en lo específico que plantea. Ahí la importancia de los mecanismos de exigibilidad.

En la ley de rendición de cuentas del 2011, en su artículo 141, aprobamos que todo lo que signifique bien público a nivel de comunicación en el país sea en forma gratuita para el Poder Ejecutivo. Entonces, esta ley hay que promocionarla y esto no cuesta un peso, ni al Estado ni a las organizaciones sociales, porque cada medio tiene la obligación de difundir quince minutos diarios por día gratuitamente. Es una herramienta en potestad del Ministerio de Industria y de Presidencia. Y si se quiere dar difusión a la ley hay que aprovecharlo.

■ **Gustavo Nisivoccia:** Primero quiero destacar el vaso medio lleno: esta ley tiene la ventaja de que ha contado con la activa participación de todos los actores involucrados. Hay algunos detalles en la formulación de la ley que la hacen más precisa, que facilita la implementación de lo que me concierne: los cupos. Queda claro cuáles son los organismos involucrados. Queda claro que es “al barrer”, es decir que la cuota se aplica para toda contratación. Queda



claro el período de implementación, que es por quince años.

Centrándome en los que entiendo son problemas, no haré referencia a problemas macro, porque teniendo una ley, un marco, lo macro parece estar resuelto. Lo micro se teje en lo humano y en la gestión cotidiana, y es ahí donde veo cómo a nivel de todo el Estado hay muchísimos problemas. El obstáculo entonces está a nivel micro, y por lo tanto es en este nivel donde se va a estar dando la batalla. Hay que tener más claros los perfiles; hay que tener más aceitados los números, los procesos de convocatoria; hay que tener más trabajados los miembros de los tribunales de concurso. Desde la ONSC venimos trabajando con talleres de sensibilización dirigidos a miembros de tribunales sobre temas relacionados a diversas identidades y la importancia de las acciones afirmativas como herramienta hacia la igualdad, porque las personas todavía se posicionan desde lo que están de acuerdo, desde lo que les gusta o no; entonces es una batalla cultural que hay que dar, porque uno como trabajador en el Estado no hace lo que le parece, sino lo que el Estado quiere. Y trascender las preferencias particulares y gustos de un tribunal, no se trata de ser objetivo, porque el ser humano es subjetivo. Pero sí hay que tener subjetividades trabajadas: saber que tengo distorsiones que influyen, y a eso apuntan los talleres. Que podamos saber si hay distorsiones, preferencias, etc.

Entonces, formar una cantidad de personal tiene varias implicancias. Hay que generar cupos, elegir un perfil adecuado, evitar la tentación de cumplir el cupo fácil (por ejemplo cubrir el puesto de portero). Tampoco llamar a veinte ingenieros y que no se llene porque no hay. Hay que ajustar oferta y demanda para que el llamado sea efectivo y realista, para no generar desencanto o frustraciones con la norma y con los procedimientos. Son en esencia luchas contra la burocracia; la burocracia no comparte el conocimiento, sesga y deja en cubículos la

información, y es una lucha estamos dando y que hay que seguir dando.

Hay un tema muy grande que es cultural; es necesario ser humildes entre los actores y decir que lo mejor que podemos lograr es que pasen cosas y después seguir andando.

■ **Juan Pablo Martínez:** Es importante destacar la fortaleza de la ley y que se enmarca en un panorama normativo bastante avanzado. Los derechos de los y las trabajadoras en general tienen un marco normativo que los protege, más allá de que haya situaciones de mayor vulnerabilidad y que la población afro es una de las que se encuentra en mayor desventaja. Pero me interesa destacar esto porque hay una serie de normas y políticas que también son fortaleza para afrontar las desventajas que padece esta población.

En ese marco, desde la IGTSS identificamos tres núcleos de dificultad:

En primer lugar un aspecto más macro, que tiene que ver con las transformaciones culturales. La ley, a medida que vaya concretando sus resultados respecto a los puestos de trabajo y las becas, habrá que ver cómo se enfrenta a una realidad donde la población afro padece discriminación y donde los organismos responsables de generar estos resultados deberán generar la capacidad para la transformación.

En segundo lugar, algo que tiene que ver más con lo concreto y con la cuota en el sector público, es trascender la cuestión más literal del 8% en el cumplimiento de estos resultados para que se transforme en un mecanismo de integración al mundo del trabajo de calidad, en el acceso a un empleo decente por parte de la población afrodescendiente en el sector público; pero también como herramienta para el ingreso al mundo del trabajo en condiciones dignas. Creo que la ley no apunta exclusiva-



mente a que sea el empleo público la solución al problema, sino una herramienta de movilidad y transformación que en definitiva impacte en el sector privado, donde evidentemente está la mayoría del empleo que se genera en el país.

En tercer lugar, profundizar determinadas modificaciones que se vienen realizando en el país en el sector privado en relación a la contratación de trabajadores y en definitiva a la dinámica que se da en los distintos sectores de actividades y en los distintos puestos de trabajo para que efectivamente se reduzca la discriminación y se incorpore en mayor medida a la población afrodescendiente. Sobre todo en aquellos sectores donde representa un desafío (por la calificación, etc.). En el sector privado hay un desafío enorme en términos de comunicación, no sólo a través de los medios masivos sino también a través de otros canales por los cuales se procesan los cambios en el mundo del trabajo.

- **Alicia Saura:** La educación es un pilar fundamental que permite la movilidad social, pero también es fundamental porque nos va a permitir cumplir con las prerrogativas que establecen el 8%.

Respecto a las becas, en la educación media básica el 60% de los afrodescendientes asistía y egresó un 50% (según la ECH 2012). Las personas blancas asistieron a la educación media básica un 73% y culminaron un 70%, aquí se visualiza la brecha.

En la educación media básica y superior, en 2012, un 30% de personas afrodescendientes ingresaron, y no llegamos a un 20% de egresados. Y en la población blanca, ingresaron en la educación media superior un 45% y egresaron un 40%, es aquí donde la brecha se extiende ya a un 20%. Por lo que entendemos que el tema es en la educación media básica y superior, es allí donde las políticas deben focalizarse.

En Uruguay hay antecedentes, en 2011 hubo un acuerdo con la Intendencia de Montevideo, especialmente la Unidad Temática de Afrodescendientes, y el Ministerio de Educación y Cultura, donde se otorgaron 20 becas para afrodescendientes. El éxito fue también por el apoyo tutorial que recibieron estos chicos. No sólo contaron con la beca sino también hubo un acompañamiento durante el año lectivo. A partir de esa experiencia, este año se generó un cupo de 180 becas, por lo cual ya no es una política de gobierno sino que se transformó en una política de Estado.

¿Cuáles son los obstáculos en la implementación? Lo hablaré desde la experiencia e implementación de estas becas. El tema está en que de estas 180 becas, se otorgaron 119 a afrodescendientes, porque las personas no se auto-identifican, esto tiene que ver con la complejidad del formulario y la falta de visualización y autoidentificación como afrodescendiente. Existe una falta de cuál es el sentido de auto-identificarse como afrodescendiente. Por eso es fundamental el uso de los medios de comunicación para que toda la población, no sólo la de Montevideo, pueda acceder a estas becas.

- **Andrés Scagliola:** Este tipo de mecanismos de cuotas tiene antecedentes y no son los mejores. Esta ley tiene una alta probabilidad de encontrar los mismos obstáculos que encuentra la ley de cuotas del 4% para personas con discapacidad. La ventaja es que conocemos los problemas y la Oficina Nacional de Servicio Civil está ideando nuevas formas para superarlos.

Pero este país tiene como veinte años de práctica de una ley que también contó con mucho consenso pero con grandes dificultades de implementación, donde tenemos una aplicación de la cuota de un 0,4% cubierto cuando en realidad es el 4% la cuota para personas con discapacidad. Entonces tenemos lo bueno de tener antecedentes y un buen diagnóstico de problemas, pero también sabemos que no bas-





ta sólo con el consenso -incluso con la unanimidad como en este caso- como para implementar la ley. Por supuesto, el consenso es una fuente de legitimidad enorme, que nosotros tenemos que poner en valor.

El otro de los elementos está vinculado a la identificación: así como la ley fue muy específica en muchas cosas, fue absolutamente inespecífica en cuanto a la definición de la población. Sabemos que hay dos visiones sobre cómo determinar a esa población: una es la autoidentificación, toda aquella persona que se autoidentifique como afrodescendiente es parte de la población objetivo; y tenemos la otra visión, de que esa identificación no puede estar en la propia persona, sino que tiene que estar en algún tipo de espacio objetivo externo.

Esa visión objetiva externa no existe. Un comité que determine quién es afrodescendiente y quién no, en base a no sé qué caracteres fenotípicos, es imposible y es violatorio de la perspectiva de derechos humanos. Por lo tanto, y acá vamos a tener un problema, porque como ha sucedido en todas partes con la aplicación de acciones afirmativas, ha habido gente que se ha definido como tal sin serlo.

Nosotros, frente a eso, tenemos que tener mucha fortaleza para explicar que toda la política dirigida a una población focalizada tiene errores de inclusión y exclusión. Gente que no le correspondería y sin embargo recibe los beneficios, y gente a la que le correspondería, y sin embargo porque no sabe que esos beneficios existen, no se presenta. Nosotros creemos que ese riesgo será muy bajo. Y para eso requerimos de mucho consenso político, porque se presta mucho para los medios de comunicación: mostrar un caso de una persona cuyos abuelos tenían piel oscura y él ya no, pero los medios ya dicen “esta persona blanca está reclamando los derechos”. Y eso, la forma de combatirlo no es un comité que determine “negritud”.

También se nos advirtió ese riesgo cuando se definió la Tarjeta Uruguay Social para personas trans, y eso no pasó. Nadie estuvo dispuesto a pagar el costo de la exposición sobre una identidad que no era para recibir los beneficios que el Estado estaba abriendo en ese caso.

Además contamos con un documento que puede ser un instrumento revelador para rebatir esas situaciones y el discurso previo, que es que en aquel trabajo “Qué ves cuando me ves” donde está demostrado con instrumentos estadísticos y encuestas que hay una altísima correlación entre la forma con que una persona se autoidentifica y la forma en que la sociedad lo identifica. Entonces básicamente la gente no se identifica como algo que no es o que no siente.

Pregunta 2: ¿Cuáles son las medidas que podrían resolver estos problemas de implementación que puedan surgir?

- **Alicia Saura:** Es fundamental la difusión y el conocimiento de toda la población de estas políticas que desde el Estado se están implementando. Que la gente conozca sus derechos para poder exigirlos y reclamarlos. A modo de ejemplo, lanzamientos públicos de la existencia de becas a nivel de educación media que estarán realizando próximamente MIDES y MEC. Creo que la estrategia de difusión es importante que tenga elementos presenciales, a los efectos de llegar a las poblaciones más vulnerables, teniendo en cuenta las características de la misma, como el caso de la población afro para generar una estrategia de comunicación adecuada a su realidad.
- **Juan Pablo Martínez:** Hay un elemento fundamental asociado a poder obtener un mayor nivel de información y capacidad de monitoreo y de seguimiento de la situación en el caso concreto del mercado de trabajo. Uruguay hoy cuenta con un set de herramientas, que van



desde el marco normativo que anteriormente mencionaba pero sobre todo centradas en el diálogo social tripartito y en la fiscalización e inspección de trabajo, que nos permiten a nosotros incidir en los distintos sectores de actividad, que en definitiva son las herramientas que tenemos para promover el ejercicio de derechos de los trabajadores y trabajadoras afrodescendientes. Eso se traduce en una mayor tasa de formalidad, de protección social, de empleo, de niveles educativos y de formación profesional que permitan una trayectoria ascendente en el mundo del trabajo. Además de darles la especificidad que requiera. Por ejemplo, en la Inspección del Trabajo hemos incorporado la línea de la no discriminación, la vinculada a ser afrodescendiente así como otras discriminaciones vinculadas al mundo del trabajo.

En el diálogo social, tanto a nivel de los Consejos de Salario como el vinculado a la salud y seguridad del trabajo que lleva adelante la Inspección, es un desafío incorporar la perspectiva étnico-racial. Y es interesante que esta ley, que si bien se apoya mayormente en el sector público y en la educación y la formación profesional, también promueva esta línea de acción porque, en definitiva, la ley insta a intervenir en el sector privado y en la dinámica del mercado de trabajo, y por lo tanto que los actores sociales que participan de esos espacios incorporen esta perspectiva es algo que para nosotros es crucial.

Después, entre las alternativas que pueden estar a mano, algunas las menciona la ley. Vinculado a la propia ley está el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, herramienta que también es tripartita, que también debe estar a disposición de estos trabajadores que quieren mejorar su situación. Y más allá de establecer una cuota específica para los cursos y las políticas que establezca el INEFOP, yo creo que es una herramienta de mayor potencia aún en la medida que la formación profesional es

un desafío que trasciende a la población afrodescendiente y que involucra al cien por ciento de los trabajadores, empresas y empleadores.

Y por último está lo que ya se mencionaba sobre sensibilización y comunicación. Esta ley es una herramienta para generar transformaciones que no se visibilizan en el corto plazo, y que por lo tanto deben estar acompañadas de una acción política dinámica, que logre sostenerse, y que permita afirmarse en los resultados positivos, corregir los errores que puedan surgir y las dificultades.

- **Gustavo Nisivoccia:** Creo que el propio trabajo de la reglamentación es una medida interesante, pensando que el decreto reglamentario no es todo, porque es sólo sobre lo que va a involucrar a los ministerios y no a todo lo público. Pero sí marca una pauta de lo deseable y se exhorta a que los demás sigan por ese lado.

También hay temas culturales. Es la primera acción afirmativa vinculada a esta temática. Hay que hacer mucho todavía para que el uruguayo promedio entienda que la acción afirmativa es algo bueno, y hay todo un “mar de fondo” que hay que ir trabajando, que no es menor y está ligado a la comunicación y a la sensibilización.

Hay en nuestra área todo un tema que tiene que ver con la profesionalización de la gestión de lo humano en el Estado, con los miembros de los tribunales, con cómo se elaboran perfiles, cómo se hacen los procesos de selección, de admisión, los ascensos.

Hay que unir esta parte de la capacitación también como movilidad interna; cuánta gente afro tenemos dentro ya del Estado pero porque vienen con temas educativos y de base van a tener chances en la capacitación que brindarán herramientas para la movilidad interna. Y eso hay que pensarlo tanto para afuera como para adentro.





Faltan datos, falta información, falta definir el criterio de la autoidentificación, y hay que ver cómo lo operativizamos en tener más información y más precisa, con los que ya estamos en el Estado y con mucha gente afuera. A veces se ven resistencias disfrazadas de cuestiones técnicas, como lo vimos en el tema del lenguaje inclusivo. Y cuando entramos en esas discusiones, ninguneamos algo más de fondo que es si tenemos ganas de que las cosas pasen o no. Hay cosas que habrá que empezar a exigir, como si queremos preguntar si una persona es o no afrodescendiente. Mientras sigamos con esto de que es algo voluntarioso, siento decir que no pasará mucho, algunos lo tendrán, otros no, y entonces habrá datos que no se van a cruzar y luego no cierran.

La ley prevé también que Servicio Civil empiece a dar información en lo que rutinariamente da; eso es fundamental a la hora de evaluar lo que está pasando. Existe un trabajo de la gestión de lo humano que hay que solidificar.

Hay que salir del voluntarismo, necesitamos profesionales formados en ciertos temas que lideren estas miradas. El MIDES ha construido un lindo equipo y eso apunta a la institucionalidad. Necesitamos que eso se replique en otros organismos, que no terminen siendo una cantidad de profesionales porque tenemos ganas y entusiasmo y no porque estemos formados y no tengamos una descripción de tareas o áreas que nos permitan que eso quede más allá del gobierno y del que esté en el momento. Eso es lo que permitirá echar raíces, que es lo que precisa este tipo de políticas.

- **Felipe Carballo:** Lo que visualizamos como algo que nos quedó pendiente en el Parlamento fue la definición. Partimos de la base de los datos que se han venido presentando; y de que del 72% de los trabajadores que van a solicitar trabajo el empleador los descarta por el color de la piel, según datos del Ministerio de Trabajo.

En el espíritu de la ley queda plasmado que la idea es darle una mano a ese sector de la población, a quienes vienen sufriendo el racismo en el país, mucho antes de la conformación del mismo.

Las leyes son un conjunto de enunciados. Ahora, la reglamentación, juega un papel fundamental. En la medida que se reglamente puede tener los efectos correspondientes sobre la población a la que se quieren aplicar los cambios reales.

Entonces, este es el espíritu de la ley. Si tenemos alguna dificultad, creo que las soluciones serían obtener las opiniones al más alto nivel desde el punto de vista de la academia y de lo político. Consultarlos, convocarlos en caso de que el Poder Ejecutivo encuentre dificultades al aplicar la ley.

En lo demás, creo que la ley es clara en establecer que todos los organismos del Estado tienen que destinar un 8% de los puestos a ser llenados en el año a la población afrodescendiente.

Y termino con algo que tiene que ver con los llamados: ONSC ha hecho mucho hincapié en dar a conocer la existencia de esta ley. Es importantísimo que se sepa dónde y cómo se va a aplicar la misma.

- **Andrés Scagliola:** Comparto plenamente el primer elemento: un alto consenso político con herramientas que sostengan políticamente este proceso. Yo creo que hay un altísimo consenso político, pero no sé en qué medida tenemos socialmente ese consenso. Este es uno de los pocos casos donde la norma se adelanta. No sé qué tanto consenso social hay en que las acciones afirmativas son un instrumento, como nosotros entendemos, para generar igualdad y no como los opositores entienden, para generar nuevas desigualdades.

Por eso, el alto consenso político hay que ponerlo por delante, la comunicación es sustan-



tiva. Nosotros tenemos que hacer un gran esfuerzo de comunicación. No hay que esperar que la gente vaya al mostrador o entre en la página Uruguay Concurso.

Tenemos la obligación de salir, como instituciones públicas, a buscar a la gente. Si partimos de que los y las afrodescendientes tienen un menor capital social y humano, menos años de educación, por las condiciones estructurales en las que han vivido, esas son todas barreras que impiden que lleguen a los beneficios. Debemos poner recursos humanos, técnicos, de transporte, financieros, para llegar a la gente y que se pueda acceder a estas alternativas. Sea para asesorar en la postulación a los puestos de trabajo, sea para las becas. Como ejemplo: las personas en mayor situación de exclusión, que tienen derecho a la tarjeta Uruguay Social y sin embargo no la tienen. No piden la tarjeta porque no saben que existe, porque no saben cómo, o porque sienten hostilidades desde el Estado respecto de su persona. Entonces, hay que salir de las oficinas al encuentro de las personas allí a donde estén.

Pregunta 3: ¿Cuáles considera que pueden ser los mecanismos de exigibilidad para la efectiva aplicación de la ley?

■ **Felipe Carballo:** La exigencia para hacer cumplir esta ley en gran medida cae sobre las organizaciones. Hoy estamos acá hablando sobre la ley porque hay un conjunto de activistas y organizaciones han dado la lucha y han podido posicionar el tema sobre la mesa.

Y cuando estuvimos discutiendo sobre este tema, al haber podido contar con más de cuarenta organizaciones, tenía el convencimiento de que hay una gran diferencia con otras leyes. Sobre todo en los mecanismos de exigibilidad.

Creo profundamente en el movimiento afrodescendiente del país, y que van a estar a la al-

tura de los niveles de exigencia para el control de esto. Y para mí, hay que estar detrás de cada uno de estos temas. Creo muy saludable que se haya generado este ámbito para consultar, para intercambiar, pero creo profundamente en esa Comisión y sobre todo en las organizaciones afro en el país para que hagan cumplir esta ley.

También decíamos al comienzo que de nada sirve tener una ley si no se cumple. Ahora, es responsabilidad nuestra, es una responsabilidad del colectivo principalmente, más allá de que sea un avance para toda la sociedad uruguaya. Y eso fue parte del gran convencimiento de todos los que trabajaron este tema para decir que hoy tenemos una realidad igual que unos meses atrás, pero tenemos una herramienta.

Y quiero imaginarme ese junio de 2015, cuando se pueda empezar a desarrollar la contratación de los funcionarios en el ámbito público y generar condiciones distintas para la población afrodescendiente.

El papel fundamental en todo esto, que no escapa a los controles de todas las leyes que puedan aplicarse del Estado, creo que tienen un rol fundamental las organizaciones, en hacer un seguimiento y exigir que esto realmente se cumpla.

Y a su vez, la ley en esto es bien clara: el Parlamento puede convocar a los responsables de los organismos a que rindan cuentas en relación a este tema. También lo hará la Oficina Nacional de Servicio Civil. También se pusieron los plazos correspondientes no sólo para la reglamentación, sino también cómo se va a ir evaluando.

Esta Comisión que se ha conformado se prevé en diálogo constante con la Comisión contra el Racismo y la Xenofobia (MEC), manteniendo la información correspondiente de cuáles son los avances, cuáles son las vacantes que se han generado, y los trabajos que se han hecho en



cada uno de los organismos del Estado. Esto es también un mecanismo de exigibilidad que reforzará el trabajo de la misma.

- **Gustavo Nisivoccia:** Servicio Civil, de por sí, tiene la obligación de informar sobre la cantidad de ingresos de funcionarios, de ingresos de personas con discapacidad, y ahora eso se amplía sobre el cumplimiento del 8% para personas afrodescendientes, y se repite lo establecido en el artículo 4 de la ley. Y si bien esta norma particularmente no lo expresa, en la ley de personas con discapacidad se establece que se puede llegar a destituir a un jerarca en caso de que no cumpla la ley.

Entonces, es más razonable que podamos ir informando, que podamos usar lo que la ley trae en el artículo 10, de que todos los organismos públicos deben informar y que nosotros podamos tener un ámbito y eso habrá que reglamentarlo: la frecuencia, el mecanismo, etc. Creo que es más fructífero que se publique la información, que podamos transparentar la información a la sociedad civil, y que entonces tenga elementos para decir algo al respecto.

No alcanza sólo con informes, que a veces son muy técnicos y tampoco salen a la luz, tampoco considero oportuno poner sanciones tan drásticas que después políticamente son inaplicables y que no terminan de operarse. El hecho de poder tener algo razonable, que es medir, es super importante y está puesto en estos dos artículos, parte en el artículo 4 al interior del Estado y en el artículo 10 a todas las acciones, creo que a eso habrá que darle mucha forma.

Y tenemos una oportunidad de ir haciendo la medición de avances, porque eso nos permiten las acciones afirmativas.

El gran desafío de la exigibilidad tiene que ver con darnos permiso para aprender. Sabiendo que el primer año va a tener errores, sabiendo que el segundo va a mejorar. Entonces apren-

der quiere decir que va a haber gente que merece y no va a entrar porque no va a enterarse, y vamos a hacer un esfuerzo distinto. A veces vamos a entrar un perfil que luego vamos a capacitar para que se mueva en lugar de ingresar un perfil alto, que capaz es mucho más productivo, cuando alguien ya ingresó en el Estado, trabajar en su capacitación y su movilidad interna. Hay que tener mucha creatividad y ser desafiantes, y ahí la sociedad civil tendrá un rol de mirar y exigir, desde el aprender, y no como intolerante sino como un buen padre de familia, de crecer todos juntos y poner límites.

Entonces aquí llegó una norma que pone un límite y un camino, que tenemos quince años para recorrer.

- **Juan Pablo Martínez:** Hay herramientas que las establece la propia ley, que hay que aprovechar y están en construcción. La primera es la Comisión interinstitucional, que hoy está centrada en la redacción del decreto reglamentario pero después tendrá un rol que tiene que ver con el seguimiento y el monitoreo de todos los aspectos de la ley, en particular de la aplicación de la cuota dentro del sector público.

La ley establece además la conformación de un consejo consultivo integrado por organizaciones afro y a la vez establece otro mecanismo de exigibilidad y monitoreo, no exclusivamente de eso, porque propone una dinámica de intercambio permanente y de construcción colectiva que en definitiva debe cumplir también su rol en términos de exigibilidad.

Después hay otros elementos que están presentes en la ley pero no son originarios de ella, como es la Comisión contra el Racismo y la Xenofobia, que tiene un rol a cumplir explicitado más allá de lo que ya hace, en términos de recibir los informes de cada organismo a los que les compete la aplicación de esta ley. Por lo tanto esa es otra herramienta que hay que aprovechar y hay que poner en juego.



Por otro lado, hay herramientas que están asociadas no sólo al cumplimiento estricto de la ley, sino al espíritu de la ley, que son las transformaciones que pretende generar en el mundo del trabajo y no sólo en el sector público. La Inspección del Trabajo, que recibe todas las denuncias que están asociadas a situaciones de discriminación en el puesto de trabajo, como una de las aristas del incumplimiento de la normativa en material laboral; pero además toda aquella violación de situaciones particulares que afectan a la población afro, ya sea por la sobrerrepresentación en un sector como el trabajo doméstico, o porque particularmente afectó a un trabajador o trabajadora afro aunque no refiera a su identidad étnico-racial.

Es un elemento central para entender esta ley con cuotificación en el sector público como una herramienta dinámica que efectivamente contribuya a generar transformaciones; no es herramienta estructurada de exigibilidad, pero es una herramienta importante que permitirá un ida y vuelta. Por otro lado, el diálogo social tripartito, que es una herramienta privilegiada que nos permite acordar cuál es el rumbo del mundo del trabajo en el contexto político, económico y social del país, y que por tanto, estos elementos que tenemos deben pasar también por esos diálogos sobre seguridad y salud en el trabajo, porque son espacios que apuntan a no quedar reducidos a la expresión salarial, en términos de cuál es el salario mínimo por categoría de cada sector, sino a incorporar otros elementos que hacen a la efectivización del trabajo decente en los distintos sectores de actividades para todos los trabajadores y trabajadoras del país.

En particular me parece que hay un trabajo bien importante en materia de exigibilidad para hacer con el PIT CNT; desde la perspectiva del trabajo hay un rol clave ineludible que le compete a los trabajadores organizados, que es bien interesante el esfuerzo y que seguro ya se inició pero puede profundizarse aprovechando

los elementos de la ley, en incorporar la perspectiva afrodescendiente en el movimiento sindical.

En otra línea, hay dos elementos que quisiera destacar: Por un lado el rol de la información y las estadísticas, tanto en el Estado como en el sector privado. Existe un nuevo sistema de planilla de trabajo que está incorporando la IGTSS, que va a permitir incorporar una descripción precisa a la unidad de análisis trabajador, por ejemplo para saber cuántos trabajadores/as afrodescendientes hay, si bien hay un estimativo en base a los datos arrojados por las ECH y el Censo, pero lo que no hay es un dato administrativo. Y es aquí donde la exigibilidad pasa también por tener la capacidad de exigir esa información, de instarnos a los mecanismos responsables a que produzcamos esa información.

Por otro lado, la visibilidad, es decir la capacidad de demostrar a la sociedad cuál es la situación, cuáles son los avances, cuáles son las dificultades y cuáles son los eventuales retrocesos, como un mecanismo que tenga que ver con posicionar el tema entre las cuestiones relevantes de la sociedad.

Debemos considerar la exigibilidad desde el control social, pero también desde el trabajo colectivo; a los organismos públicos nos viene bien cierta colaboración sobre cómo desarrollar ciertos procesos y en eso también la exigibilidad tiene un rol a jugar.

- **Alicia Saura:** La ley prevé el establecimiento de una Comisión y entre sus cometidos está velar por la ejecución de todas las políticas que establece la ley, que en su artículo 10 establece que todos los organismos deberán entregar un informe a la Comisión Honoraria de Lucha contra el Racismo y la Discriminación, la cual recibirá todos los informes anuales, pero también recibe denuncias e información sobre conductas discriminatorias.





La Comisión cuando recibe una denuncia coordina con la IGTSS cuando es un asunto laboral y ahora está coordinando con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) en los asuntos que son de su competencia.

Así que el establecimiento de esta Comisión propia de la ley y su vínculo con la Comisión Honoraria y las coordinaciones ya existentes es fundamental. Lo que hay que hacer es reconocer y potenciar a los organismos ya existentes.

Y no debemos olvidar que en ambas comisiones participan representantes de la sociedad civil afro en el entendido que la población afro no sólo sea población objetivo, sino sujeto activo en la participación.

Entre las leyes que refieren al tema, la ley 18.651 prevé la responsabilidad del jerarca. Pero también prevé que cada organismo público debe crear un dispositivo para la adecuada colocación de las personas con discapacidad. Entonces, habría que ver si efectivamente se cumple y si se puede trasladarlo a los afrodescendientes.

■ **Andrés Scagliola:** Hemos aprendido que la mejor ley, sin la participación de las organizaciones sociales, no llega a buen puerto. Por ello es un desafío y un compromiso de las organizaciones de acumularse de otras experiencias de acciones afirmativas y nutrirse de elementos para dar ese debate. No podemos seguir debatiendo en términos de si existe el racismo en Uruguay y si sirven las acciones afirmativas. Creo que ya llegamos a un consenso por lo menos político. Hay racismo en Uruguay, el Estado uruguayo lo ha reconocido, las acciones afirmativas son una herramienta para combatir el racismo estructural. Ahora debemos debatir sobre cuestiones concretas: un momento fundamental va a ser el debatir el borrador del

decreto reglamentario; pero otro va a ser poder desarrollar dispositivos que sólo las organizaciones podrán desarrollar para hacer uso de los instrumentos de exigibilidad ya presentes en el país y fortalecerlos, como la Comisión Honoraria y la Inspección del Trabajo.

Hay que fortalecer a la Comisión Honoraria; a esta altura me resulta inexplicable por qué no se la ha dotado de más recursos. Deberíamos adoptar el mecanismo del Reino Unido de que cada ley va con su memoria presupuestaria, y no crear la ley y después vemos cómo conseguimos los recursos.

Entonces, resumiendo en tres puntos: En primer lugar, organizaciones sociales que profundicen en mecanismos concretos de acciones afirmativas para dar un diálogo y un debate sobre lo concreto. En segundo lugar, reforzar los mecanismos de exigibilidad que ya tenemos. Y en tercer lugar, donde veamos que necesitamos otro tipo de mecanismos sumar esos otros mecanismos.

El tema es que -y lo reitero- tenemos que salir de los ministerios para llegar a la gente, en este caso pasa lo mismo. A veces existen mecanismos de exigibilidad a los cuales es difícil llegar por las propias condiciones en que vive la población. Es allí donde tenemos que idear mecanismos que estén cercanos a la gente. Si no, nos podemos quedar muy contentos de que los mecanismos existen pero la gente no puede acceder.

Para cerrar, hay que cuidar la llegada de estos dispositivos a sectores del país donde el Estado está más ausente porque está captado por otras lógicas que no son las que estamos discutiendo acá (por ejemplo, los pueblos chicos del interior). A ellos tendremos que llegar por las oficinas públicas o por las organizaciones sociales.



Intercambio

Intervenciones del público y devoluciones de la mesa

■ **Beatriz Santos** (*coordinadora de la Unidad Temática por el derecho de los Afrodescendientes de la Intendencia de Montevideo, UTA-IM*): Desde la UTA sugerimos y se aprobó una comisión de transversalización para la equidad racial en la Intendencia de Montevideo, con el objetivo de saber qué funcionarios afrodescendientes hay, cuántos son, cómo están, cuáles son sus tareas, etc. Ya que tener datos es fundamental para conocer la realidad y poder avanzar en políticas públicas.

■ **Fernanda Duarte** (*técnica en el área social, estudiante de trabajo social*): Hay una diferencia en el área laboral entre la ley de discapacidad y la ley afro, que es que para aplicar esta no hace falta tener plata. En la de discapacidad sí porque se necesitan herramientas particulares, nuevas tecnologías y transformar estructuras edilicias para mejorar la accesibilidad. En el caso de la ley afro se necesita capacitar y concientizar a la gente a nivel interno en el área laboral pública o privada, y concientizar a toda la población. Para eso no se necesita de grandes presupuestos; por eso me parece más viable que se pueda aplicar.

Es importante la difusión y comunicación. Dar a conocer las cosas y decirlas por su nombre. Me cuesta creer que no se llene el cupo de 180 personas afrodescendiente en todo el país para acceder a las becas. Sabemos que hay una población totalmente marginada que no conoce lo que acá se está hablando.

Está bien tomar la autoidentificación como derecho humano. Pero hay una brecha entre la autopercepción y la percepción del otro. Entonces me preocupa que la ley se aplique sólo durante quince años, cuando la conciencia social tiene mecanismos mucho más lentos que eso.

■ **Valeria España** (*integrante de Cotidiano Mujer*): Tengo algunos planteamientos: ¿Cómo se inserta esta ley en un complejo entramado? ¿Cómo se acompañaría esta ley con la reforma del Estado, y como incentivo para mejorar las condiciones de trabajo? De alguna manera esto puede incentivar para mejorar las condiciones de trabajo de este 8% que lograra incorporarse en un futuro. ¿Cómo funcionaría?

Habiendo tantos mecanismos, ¿cómo es que aún existen situaciones de discriminación que terminan en impunidad? Creo que tiene que ver con que algunos mecanismos no funcionan como mecanismos de exigibilidad, sino como recepción de denuncias. Y también tiene que ver con el aislamiento corporativo del propio Poder Judicial, la ceguera racial que tiene y también de género. Y no lograr que los mecanismos sean reales. Tiene que ver también con visibilizar en materia de información pública y apostar a políticas de gobierno abierto, como la ley de acceso a la información pública.

■ **Andrés Urioste** (*en representación del Área de interculturalidad de Iniciativas Sanitarias*): Preocupa que la transformación del Estado in-





cluya esta diversidad tan específica. Acá falta una pata importante porque cuando se trata del trabajo las discusiones son tripartitas, y acá faltan los trabajadores organizados. No están incluidos ni como método de articulación para que el Estado termine cumpliendo con lo que firma.

De los tres organismos que van a hacerse cargo de esta ley, el MEC y MIDES tienen el aparato formado, tienen experiencia, pero el MTSS tiene que tener un aparato institucional concreto para tratar estas cosas y no solamente tener la temática dentro de una batería de temáticas que aborda genéricamente. Uno quiere que haya personas negras ahí haciéndose cargo de la temática, porque es la forma de generar empatía. Si no las hay, no se puede ser fiel a la ley y hacer lo que ésta dice. Hay que encontrar trabajadores afro, formarlos en la temática y ponerlos a cargo de estas cosas porque sino la empatía no se produce, y si no se produce la empatía, es difícil trasladar un discurso que no se puede conseguir ni siquiera en el propio lugar. Lo mismo para la gente que forma a gente del Estado. Esto debería ser institucionalizado formalmente.

Respecto a las faltas que se puedan cometer, seguramente no hay que echar a un mando medio por no tomar o no definir claramente el perfil de un trabajador afro, pero sí hay que aplicar sanciones duras cuando el empleador es violento con un trabajador. Las faltas muchas veces se deben a problemas de convivencia para los trabajadores afro.

Hay que apoyarse en la normativa que hay y solucionarlo con creatividad. Unir el trabajo y la cultura, donde la comunidad afro tiene habilidad y trascendencia.

■ **Elizabeth Suárez** (*integrante de Mizangas y Casa de la Cultura afrouruguaya*): Cuando se habla de mecanismos de contralor, creo que sí tiene que haber sanciones, porque si no hay

sanciones no se cumple. Y la exigibilidad se vuelve algo muy general, cuando desde el Poder Judicial situaciones de discriminación no han sido penalizadas.

Respecto a la difusión y el presupuesto, está bien que la sociedad civil monitoree pero también necesita recursos para poder poner a funcionar los diferentes mecanismos de efectivización. Debemos ser conscientes de la accesibilidad de la comunidad a los medios de difusión. Eso implica tener un plan, tener mecanismos adecuados, y eso a su vez implica contar con recursos.

■ **Casildo Silvera** (*sacerdote umbandista*): Los niños y niñas precisan educación, son los más vulnerables en cuestiones de discriminación racial. La deserción escolar es altísima.

La falta de identificación es un problema que se cae por su propio peso, porque tenemos problemas de autoestima. Nuestros niños y niñas están perturbados, y así se convierten en personas violentas, están enojados, están mal mental y emocionalmente, y así no se puede aprender y estudiar.

Es necesario que sepan la historia, nuestro papel en el país, por qué somos como somos y dentro de eso conocer la religión. Aprender a autovalorarse, más allá del candombe y el tambor.

■ **Felipe Carballo**: Cuando empezamos a tratar el proyecto de esta ley, empezamos con cuatro artículos. Cuando empezamos a tratar con las organizaciones, si llevábamos todo lo que planteaban, todas las inquietudes, en lugar de una ley teníamos una biblia. Porque ahí se acumularon 500 años de historia y discriminación, por lo tanto de reivindicaciones y reparaciones, y como es un tema de urge necesitábamos que saliera por consenso.

Este es un paso histórico importantísimo. No podemos abarcar absolutamente todo lo que



ha vivido el colectivo durante 500 años. Esta ley no quita que podamos seguir trabajando en ese sentido.

- **Alicia Saura:** Con respecto a las becas, concuerdo en que 180 parecen poco, por qué no se cubren lo hemos visto durante el transcurso. Sí hubo un problema de falta de difusión pero también falta de empoderamiento de la comunidad afrodescendiente que no termina de entender el por qué de las acciones afirmativas.

En cuanto a los mecanismos de exigibilidad, la Comisión Honoraria no es una mera receptora de denuncias, pero tampoco es quien sanciona. Eso lo hacen el Poder Judicial, la Inspección del Trabajo, y es por eso que se habla de las coordinaciones pertinentes que establece la Comisión.

En cuanto al Poder Judicial, la Comisión Honoraria lo que ha hecho es sensibilizar a través de programas con el Centro de Estudios Jurídicos, por lo que hemos comenzado un camino hacia una mayor apertura por parte de la justicia.

En cuanto a la inclusión de los temas del aporte afro en nuestra historia, desde el 2011 se creó un grupo de trabajo presidido por el MEC y en el que participan las inspecciones de historia de primaria, secundaria, UTU, Instituto de Formación Docente y la UdelaR, en la que justamente se está trabajando en revisar los textos históricos y ver dónde el aporte de los afro ha sido minimizado, ridiculizado o nunca se tuvo en cuenta.

Este grupo está preparando manuales que se van a ofrecer a docentes y educandos para abordar la historia desde una perspectiva crítica. Y mientras, el grupo está yendo a los institutos de formación docente para sensibilizar, para que puedan abordar desde sus clases la historia desde esa nueva perspectiva.

A su vez, existe un grupo de trabajo liderado por el MIDES, en el que participa también

ANEP, que trata no desde un punto de vista histórico sino desde un abordaje étnico y de género en las aulas, para darle al maestro las herramientas necesarias para que aborde temas de discriminación racial, racismo, para que pueda abordar de forma efectiva y eficiente estos temas.

- **Juan Pablo Martínez:** Con respecto a niños y niñas, es interesante el esfuerzo que puede hacerse al incorporar la perspectiva étnico-racial en un set de políticas y acciones en las cuales el país ha avanzado muchísimo. La matriz de protección social para la infancia es notoriamente diferente a lo que era al comienzo de la década del 2000. Y hay una línea de acción que va desde las asignaciones familiares, la cobertura de la educación inicial, a los servicios para la primera infancia, al abordaje de las situaciones de trabajo infantil.

La Inspección preside el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI), que es cuatripartito integrado por el PIT CNT, la Cámara de Industrias, la Cámara de Comercio y la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG), que ha incorporado esta línea y que lo ha incorporado gracias al esfuerzo de la sociedad civil.

Respecto a la perspectiva generacional, también está en proceso la reglamentación de la ley de empleo juvenil, con cuota para el trabajo juvenil en el sector público destinado a la población afro, que además incorpora líneas que no están destinadas exclusivamente a jóvenes afro pero sí a jóvenes que tienen mayores dificultades para integrarse al mundo del trabajo y que por lo tanto también están destinadas a buena parte de esos jóvenes afrodescendientes que están en proceso de preparación o de integración al mundo del trabajo.

Con respecto a la cuestión de los quince años de la ley, si bien reconozco los señalamientos que hacen algunos compañeros al respecto,





creo que no hay que perder de vista a la ley como una herramienta que debe dejar instaladas cuestiones que trasciendan la propia normativa, que nos da la oportunidad de evaluarla, y que en definitiva es un paso más. Seguro que en quince años habrá que construir otras normas, otros servicios, otras institucionalidades, que fortalezcan o profundicen lo que podamos hacer en este marco. Y además esta ley no está sola en el marco normativo uruguayo y no hay que desconectarla de otras que establecen los derechos de las personas y en particular de las personas afrodescendientes.

Evidentemente la reforma del Estado va a tener un lugar clave, tanto de la reglamentación de la ley como la de la ley de empleo juvenil, y ese es un elemento que hay que considerar. Lo importante desde este lado va a ser la capacidad de los involucrados de sostener la relevancia política que esto tiene. Y por lo tanto, lo imperioso de adecuar estas herramientas a las nuevas dinámicas de ingreso y permanencia de trabajadores en el Estado y de las institucionalidades que esa reforma determine. Por último, con respecto a la situación del Ministerio de Trabajo, hoy, en función del rol que le compete en el marco de esta ley, la opción que ha hecho en materia de abordar la situación de los afrodescendientes es fortalecer aquellas herramientas de las que dispone; que los incluye, que debe mejorar su priorización y su focalización, pero que no debe perdernos en la perspectiva global del conjunto de los trabajadores/as uruguayos/as y del conjunto de trabajadores/as que necesitan mayores acciones que les permitan mejorar su situación actual. Resalto nuevamente la importancia del diálogo social a la fiscalización de la Inspección del Trabajo y a las políticas activas de empleo.

En ese marco, si bien es cierto que otros colectivos y otras realidades del mundo del trabajo han encontrado un espacio institucional específico, en el Ministerio de Trabajo existe una unidad de empleo juvenil, existe una comisión

tripartita vinculada a la identidad de género, existe una unidad de empleo rural, podría en el futuro existir una unidad más asociada a la realidad de los afrodescendientes. Particularmente, en torno a la afrodescendencia, no es una línea que hoy ha decidido el ministerio, pero lo planteo hipotéticamente porque ha habido un diagrama de apertura institucional en que a la realidad productiva le agregue la transversalidad de algunas cuestiones, en el marco de las distintas unidades ejecutoras, que son distintas líneas de abordaje del mundo del trabajo. Por otro lado, y como acción introductoria a la temática, se ha decidido mejorar su formación al respecto y por eso señalo la necesidad de información y formación que pueden tener los funcionarios. El desafío dentro del Ministerio de Trabajo es descubrir cómo esta complejidad es sinérgica, cómo no es sólo la ubicación de una unidad específica de trabajador afrodescendiente en el ministerio sino eventualmente, pero sobre todo cómo se inserta en los consejos de salario, en la Inspección de Trabajo, en los servicios públicos de empleo.

■ **Gustavo Nisivoccia:** Adhiero a esto de la formación de quienes ya están: los miembros de los tribunales, los que ya están participando. Hay que incorporar nuevas miradas.

Quince años pueden parecer muy poco. Yo pensaba si miramos quince años para atrás y veo un Uruguay tan distinto. En el período pasado en el Servicio Civil ni siquiera se mencionaban estos temas.

Involucrar a afrodescendientes en las acciones, sí claro. A veces en el Estado queremos inventar la rueda. Creo en la transversalidad, en desafiar a la burocracia y en basarnos en quienes ya hacen cosas y saben.

Sí podemos en el camino ir incorporando gente que agregue su mirada, pero para nosotros es un placer trabajar en muchos temas con el MIDES, con la gente de Perspectivas Transver-



sales, porque ya están abordando estos temas y no los vamos a inventar en Servicio Civil. Entonces nosotros vamos a tomar los lineamientos que genera el poder Ejecutivo y vamos a vehicularlos lo más posible. Para cerrar, y en sentido metafórico, es verdad que tenemos que empezar a jugar el partido de responsabilidades que se juega en las canchas chicas. En el Estado hay miles de canchas chicas que juegan simultáneamente. Pero el trabajo viene mucho con educación, capacitación, transparencia, y esos son los partidos que hay que jugar.

■ **Andrés Scagliola:** Esta no es una ley mágica. No va a ser a través de esta ley que vamos a reformar esa estructura racista de la que hablábamos al inicio, donde la población afrodescendiente está subordinada. Yo creo que es una herramienta necesaria, pero absolutamente insuficiente. Rescato la mirada integral que se mencionó anteriormente, y para alterar esa estructura injusta se están haciendo muchas cosas. Y esta ley se inserta en eso que se está haciendo pero que trasciende. No habrá reforma más importante para generar condiciones de igualdad en Uruguay en este momento que una verdadera transformación educativa. Que va a tener muchísimo más impacto que cualquier otra transformación que podamos estar pensando. Si efectivamente nuestra educación secundaria genera las condiciones para que el cien por ciento de los adolescentes termine esa educación secundaria, en ese cien por ciento estaría un grupo de jóvenes afrodescendientes a los que no vamos a llegar a través de las becas que vamos a impulsar a través de este proyecto de ley.

Este proyecto irrumpió en una cultura muy homogeneizante y malentendidamente igualitaria, a decir que las acciones afirmativas son

necesarias. Introdujo un componente de reparación y reconocimiento de la trata esclavista. No es mágica. La discusión de los quince años no es para tener ahora. Hoy la discusión es cómo operativizar esto y el presupuesto, para que la ley se lleve a la práctica. Si no tengo presupuesto, esto es papel mojado.

La segunda cosa es la interseccionalidad. La misma ley establece la interseccionalidad de género. Pero también tiene que ser en relación a las minorías religiosas, a la población de la diversidad sexual, a la discapacidad. Tenemos que escapar a la visión reduccionista que siempre se le aplica a los grupos subalternos de que hay un prototipo de afrodescendiente y que refuerzan la exclusión. Entonces, necesitamos una visión integradora de lo que es el género, la diversidad sexual, la discapacidad. Porque eso también va a pautar cuán aplicable es o no la ley. Si en nuestra cabeza a la hora de diseñar estas acciones afirmativas lo que tenemos es un hombre afrodescendiente de mediana edad, nos equivocamos.

Finalmente, tenemos que buscar los puntos de encuentro entre la sociedad civil y el Estado para llevar adelante este proyecto. No podemos fracasar. Si fracasamos estaremos cancelando las acciones afirmativas por cien años. Porque estamos en una cultura no propensa a este tipo de acciones. Entonces, tenemos que encontrar los puntos en común entre una institucionalidad que está muy abierta y que hemos encontrado aliados potentes para llevar esto adelante, con unas organizaciones sociales que tienen un conocimiento que necesitamos para llevar esto adelante. Encontrar esos puntos de acuerdo y buscar una alianza que nos respete en nuestra autonomía pero que nos permita caminar juntos.



Presentación de la División de Perspectivas Transversales

Dirección Nacional de Políticas Sociales Ministerio de Desarrollo Social

La División de Perspectivas Transversales de la Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS) tiene como objetivo transversalizar la perspectiva de derechos humanos, igualdad y no discriminación, así como las dimensiones de género, generaciones y etnia/raza, en las políticas sociales, con énfasis en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESC+A), apuntando a la generación de indicadores de progreso y promoviendo la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas.

Las líneas de acción desarrolladas son las siguientes:

- Coordinación general de las actividades enfocadas en DESC+A de la Dirección Nacional de Políticas Sociales.
- Producción de documentos y debates sobre la temática derechos humanos y DESC+A aplicados a las políticas sociales.
- Creación de lineamientos para la formación interna del personal del MIDES en temas de derechos humanos, DESC+A e igualdad y no discriminación.
- Elaboración de insumos sobre derechos humanos y DESC+A para el diseño de las políticas sociales.
- Coordinación y articulación con otros organismos de gobierno en temas de derechos humanos y DESC+A.

La División de Perspectivas Transversales se organiza en dos unidades:

- La Unidad de Promoción y Participación coordina y articula instancias de diálogo y consulta con la sociedad civil, avanza en la producción de documentos y debates sobre la temática de derechos humanos y DESC+A, y trabaja en diversos talleres y espacios de sensibilización y capacitación a funcionarios/as del Estado uruguayo.
- La Unidad de Análisis Aplicado trabaja en investigación y elaboración de documentos e insumos con el fin de avanzar en la medición transversal de los indicadores sociales, midiendo el acceso a derechos económicos, sociales y culturales ratificados en el PIDESC; y realiza diversos relevamientos que aportan a la comprensión de la realidad y a la generación de propuestas para mejorar la calidad de las políticas sociales y por tanto de la efectivización de los derechos de las personas que habitan en Uruguay.