

QUILOMBO¹ 2013

Trabajo, empleo y población afrodescendiente en Uruguay

DOCUMENTO BASE

División de Perspectivas Transversales
Dirección Nacional de Políticas Sociales, MIDES
Montevideo, 29 de octubre de 2013

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.

1 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, afrodescendientes escapados de la esclavización y/o libertos. Se caracterizaban por ser lugares de valores democráticos y solidarios, con organización política, social, cultural y religiosa propia.

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 ordenamiento internacional sobre trabajo decente², 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 informe³ 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 19.122⁴ 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 tráfico 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.

2 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>

3 Para acceder al texto completo del documento,

Véase: http://www.mtss.gub.uy/files/Panorama_del_Trabajo_Decente-2.pdf

4 Para acceder al texto completo de la Ley,

Véase: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=19122&Anchor=>

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 forzada 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 personas 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)⁵.

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)

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

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 ancianidad, 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 PIDESC⁶, 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 OIT⁷ 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 Formas 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

6 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.

7 Para acceder al texto completo del Convenio, véase:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:55:0:::55:P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:CON,es,CO87,Document

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.

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 reparasen sus consecuencias, las generaciones sucesivas continuaron sintiendo sus repercusiones.⁸

8 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.

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.⁹ Asimismo, la ley N.242 de 1842 definía además en sus artículos 2 y 3¹⁰:

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.

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

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.

La gráfica 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, tenemos 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

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

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

general de Uruguay que se ubica en un 6,3% (INE, 2012) donde las más afectadas son las mujeres afrodescendientes con 14,3%.

Informalidad

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.

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

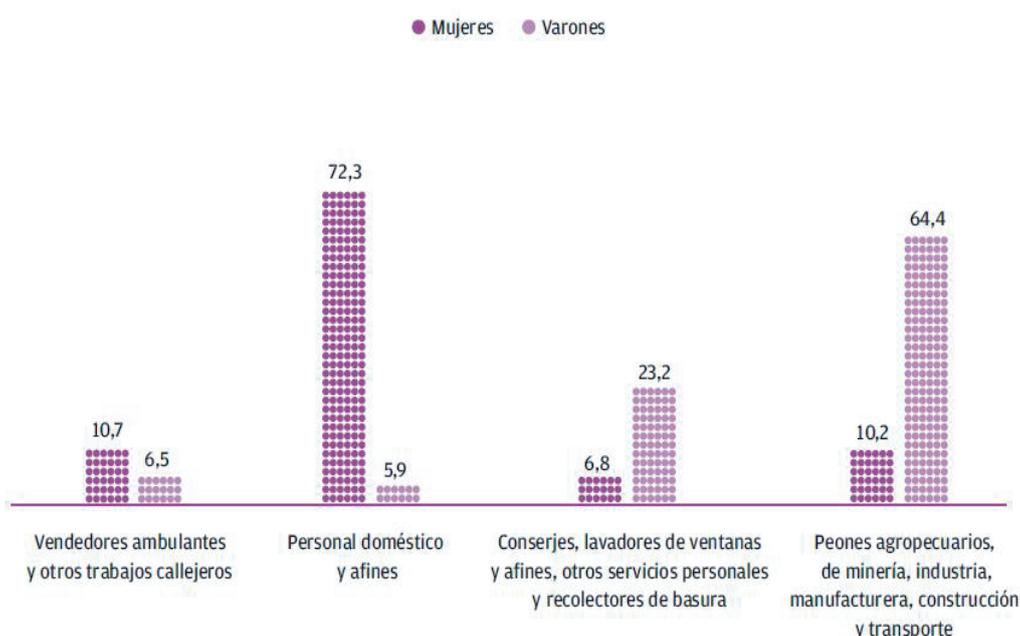
Trabajos poco calificados

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.

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.

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 discriminación 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 conjuntamente 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 uruguaya”.

En línea con la experiencia comparada, entre autoidentificación y heteroidentificación¹¹, 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?”.

11 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).

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 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/artspanish/carns16.htm>
- De Tomáis, 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 intersectadas, 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/ampsmides/docs/ desc_a_-_09
- Ramírez, Tania** (2012). “Políticas públicas, acciones afirmativas y población afrouuguayaya”. Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguayaya 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-afrouuguayaya>
- 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>.

**Ley Nº 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 Nº 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 Nº 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 Nº 18.046](#), de 24 de octubre de 2006, en la redacción dada por el artículo 14 de la [Ley Nº 18.719](#), de 27 de diciembre de 2010.

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 9º de la presente ley realizará el seguimiento y la evaluación del impacto de las medidas dispuestas en el artículo 2º de esta ley.

Artículo 5º.- 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 6º.- 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 Nº 18.046](#), de 24 de octubre de 2006) asignará al menos un 30% (treinta por ciento) del fondo para personas afrodescendientes.

Artículo 7º.- Agrégase al inciso tercero del artículo 11 de la [Ley Nº 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 8º.- 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 9º.- 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 6º de la [Ley Nº 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.