

Diversidad sexual en Uruguay

Las políticas de inclusión social
para personas LGBT
del Ministerio de Desarrollo Social
(2010-2014)

Informe final

AUTORIDADES

MINISTRO

Daniel Olesker

SUBSECRETARIO

Lauro Meléndez

DIRECTOR NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES

Andrés Scagliola

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE PERSPECTIVAS TRANSVERSALES

Patricia P. Gainza

Montevideo, diciembre 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 P. Gainza

perspectivastransversales@mides.gub.uy

EQUIPO DE LA DIVISIÓN DE PERSPECTIVAS TRANSVERSALES:

DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS APLICADO

Patricia González Viñoly (coord.)

Micaela Cal

DEPARTAMENTO DE PROMOCIÓN Y PARTICIPACIÓN

Gonzalo Gutiérrez (coord.)

Tania Ramírez

Mercedes Martín

INVESTIGACIÓN: Cecilia Rocha Carpiuc

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de la República (UdelaR) y Diplomada en Género y Políticas Públicas por la misma institución. Realizó la Maestría en Políticas Públicas y Género en FLACSO, Sede Uruguay

La presente publicación es resultado de un convenio entre la Dirección Nacional de Políticas Sociales (Ministerio de Desarrollo Social) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para la evaluación de las políticas públicas en diversidad sexual. Los textos firmados son responsabilidad de sus autores/as.

Los textos no reflejan necesariamente las opiniones del UNFPA, su Junta Directiva o Estados miembros. Este documento es para distribución gratuita. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido todo uso de esta obra, sus reproducciones o traducciones con fines comerciales.

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.

ISBN 978-9974-715-27-1

Índice

De la igualdad legal a la igualdad social	5
Prólogo.....	7
1. Introducción	9
2. Las condiciones del contexto.....	13
3. Diseño, formulación y decisión.....	29
4. Implementación, evaluación y monitoreo.....	69
5. Consideraciones finales	93
Fichas descriptivas de las acciones mapeadas	
Apoyo al proceso de adecuación de la identidad de género en el marco de la Ley 18.620.....	109
Convenio entre el MIDES y el Instituto de Ciencia Política, FCS, UdelAR.....	115
Llamado laboral para trabajar en el MIDES destinado exclusivamente a personas trans.....	123
Tarjeta Uruguay Social para población trans (TUS Trans)	133

Cupo para personas trans en el Programa Uruguay Trabaja	139
Incorporación de la variable identidad de género en formularios	155
Glosario de siglas.....	169
Entrevistas	173
Bibliografía.....	175

De la igualdad legal a la igualdad social

Esta publicación se podría haber llamado “memoria” de lo hecho por la Dirección Nacional de Políticas Sociales en relación a la inclusión social de las personas de la diversidad sexual: personas durante tanto tiempo marginadas y excluidas de la protección social. Pero es más que eso.

Es, primero, la conciencia de la importancia de sistematizar lo que se hace para aprender de lo que se hace. No basta con acciones de política pública: hay que aprender de ellas. De sus aciertos y de sus errores. Corregir y volver a intentarlo. Por eso ha sido seña de este tiempo el monitorear permanentemente las iniciativas que llevamos adelante.

Es, segundo, la voluntad de rendir cuentas públicamente de lo hecho. Desde la perspectiva de derechos humanos a la que nos plegamos desde un comienzo, la participación y la información pública, así como la rendición de cuentas, son principios fundamentales para la acción. Allí están la construcción de la Agenda de Políticas Sociales y Diversidad Sexual, los múltiples espacios Transforma y el Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual. Este material será un insumo para el análisis en esos espacios.

Es, tercero, la confianza en que el próximo gobierno no empiece de cero sino a partir de la acumulación de estos años que, a su vez, es producto no sólo de la voluntad política del equipo al que le tocó estar al frente de la Dirección, sino de la lucha del movimiento social de la diversidad en Uruguay, su afirmación como agente de derechos humanos y su denuncia permanente de la injusticia social que entraña la discriminación.

Es, cuarto, la reafirmación de la importancia de las políticas públicas además de –y junto a– los avances jurídicos del último tiempo. Uruguay lidera en el mundo (junto a un pequeño puñado de países) el reconocimiento de derechos como el respeto de la identidad de género y el matrimonio igualitario. Pero también se destaca por el conjunto de políticas y acciones de inclusión social desplegadas en este período de gobierno. Lo decimos con orgullo y sin pedantería: son muchos los países que miran con atención y esperanza los pasos que vamos dando en este rincón del mundo.

En todo este proceso, UNFPA y ONUSIDA a través de Sonia Martinelli-Heckadon y Juan José Meré, a quienes agradezco pública y entrañablemente su apoyo, han sido aliados fundamentales. Agradezco también a Cecilia Rocha por su paciente y cuidadoso trabajo de sistematización.

Un día de setiembre de 2012, por primera vez, el Ministerio de Desarrollo Social vistió su fachada en apoyo al Mes de la Diversidad. La consigna que propusimos entonces decía: “Todos los derechos para todas las personas”. Aún no se había aprobado la ley de matrimonio igualitario; aún no habíamos puesto en marcha las acciones afirmativas de empleo para personas trans; aún sentíamos la deuda pendiente con avanzar en centros educativos libres de discriminación. Aquella frase era una propuesta pero también una demanda. Hoy identifica al conjunto del Ministerio. Y eso, con ser simbólico, dice mucho de lo logrado.

Ponemos en tus manos esta publicación para que la valores. Es también una invitación a seguir avanzando –contigo– en el camino de la igualdad legal a la igualdad social.

Andrés Scagliola
Director Nacional de Políticas Sociales

Prólogo

Promover y fortalecer los derechos sexuales y reproductivos y la ciudadanía de todas las personas, sin discriminación alguna, es un aspecto central de los principios del Fondo de Población de las Naciones Unidas. En ese marco, el UNFPA se siente complacido de haber podido proveer su cooperación a la Dirección Nacional de Políticas Sociales, incluyendo a la División de Perspectivas Transversales, para la sistematización y el análisis de la gestión e implementación de políticas públicas relacionadas con la diversidad sexual.

En esta sistematización, se destaca el abanico de programas sociales puestos en marcha por el MIDES que buscan ampliar sustancialmente los derechos y ciudadanía de las personas LGBT, respondiendo en esta forma a los avances normativos promovidos por el país en los últimos años. Estas políticas son, sin lugar a dudas, una acción firme y de respuesta afirmativa a las inequidades y situaciones variadas de estigma y discriminación por orientación sexual e identidad de género que aún se constatan en el país.

Esta construcción de políticas públicas en materia de diversidad sexual se sitúa plenamente en la dinámica del espíritu y la letra del *Consenso de Montevideo* surgido de la Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, realizada en agosto del 2013 en Uruguay, a 20 años de aprobados los postulados de la agenda de El Cairo.

De manera intencional, sostenida y progresiva el Ministerio de Desarrollo Social ha venido promoviendo condiciones favorecedoras centradas en el respeto a la diversidad como un elemento central para la inclusión social de todos los ciudadanos. Así ha venido promoviendo oportunidades educativas, laborales y de protección social para la población sexualmente diversa, con énfasis en la población trans.

Las experiencias aquí sistematizadas ponen de relieve el rol innovador del Uruguay en materia de políticas públicas centradas en el ejercicio de los derechos humanos y su compromiso con la inclusión social efectiva, representando por tanto una importante práctica para el aprendizaje y la cooperación Sur Sur entre países en desarrollo, a nivel tanto regional como global.

El UNFPA se congratula de la presente publicación, que permite una apropiación, sin fronteras, de la experiencia 2010-2014 del MIDES en dicha materia, recuperando aprendizajes pero también recomendaciones para generar mejores condiciones de institucionalización, sostenibilidad y profundización de las políticas, mecanismos y acciones implementadas por los derechos de las personas LGBT.

Reconocemos asimismo la calidad y pertinencia de la tarea profesional desarrollada por la consultora Cecilia Rocha así como su disposición para el diálogo permanente sobre los alcances y focos de esta sistematización.

Sonia Martinelli - Heckadon
Oficial a Cargo, UNFPA Uruguay

1. Introducción

Este documento fue elaborado en el marco de la consultoría “Sistematización de iniciativas del Estado: Por los derechos de las personas LGBT para la diversidad sexual desde el MIDES” llevada a cabo entre mediados de junio y fines de setiembre de 2014. Su objetivo fue sistematizar las acciones hacia la diversidad sexual, y en particular las orientadas hacia la población trans, promovidas por el Ministerio de Desarrollo Social (MIIDES) en el período 2010-2014. A fin de acotar el universo de estudio, el trabajo se centró en las políticas definidas como las más importantes en conjunto con la División de Perspectivas Transversales (DPT) de la Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS) del MIDES y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA):

- Reconocimiento de la identidad trans, incorporando dicha categoría en los formularios de acceso a beneficios sociales;
- Apoyo al proceso de adecuación de la identidad de género, siguiendo la Ley 18.620 que protege el derecho a la identidad de género;
- Otorgamiento de la Tarjeta Uruguay Social para personas trans (TUS Trans);
- Inclusión de cupos especiales para acceder a los programas de capacitación e inserción laboral, con énfasis en el proceso del Programa Uruguay Trabaja (UT);
- Acciones de sensibilización al funcionariado del MIDES y de producción de conocimiento sobre políticas públicas y diversidad sexual desarrolladas en el marco de un convenio entre MIDES y la Universidad de la República (UdelaR);

- Llamado laboral para trabajar en el MIDES destinado exclusivamente a personas trans, realizado a través de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC).

Este texto se divide en dos grandes partes. En primer lugar, se presenta el informe analítico resultante de la consultoría; éste examina el proceso de elaboración de las políticas antedichas, identificando fortalezas, debilidades, buenas prácticas y lecciones aprendidas en el transcurso del mismo. En segundo lugar, se ofrece una descripción detallada de cada una de las iniciativas analizadas; al final del documento se podrá encontrar una “ficha” con información sobre cada acción estudiada, que se puede consultar a medida que se avanza en la lectura para comprender mejor cómo funciona cada una.

En cuanto a su metodología, se trata de un estudio cualitativo que se basó en el análisis documental y la realización de entrevistas a personas claves en los procesos explorados, fundamentalmente del MIDES pero también a referentes de la sociedad civil¹. En términos teórico-conceptuales, el estudio se nutre de tres tipos de fuentes que se presentan muy brevemente a continuación.

¹ Solamente se consultó a algunas organizaciones sociales, las identificadas como más importantes para comprender el universo de acciones definido: la Asociación Trans del Uruguay (ATRU) y la Unión Trans del Uruguay (UTRU), por ser las organizaciones trans que actualmente están funcionando con sede en Montevideo (no era posible entrevistar a grupos del interior del país por el escaso tiempo de ejecución de la consultoría) y a un referente del Colectivo Ovejas Negras, organización identificada por la DNPS como un interlocutor privilegiado en el proceso y la de mayor visibilidad pública en la actualidad de las que representan al colectivo LGBT en su globalidad. Aunque se intentó, no fue posible concretar la entrevista con la Federación Uruguaya de la Diversidad Sexual (FUDIS), otro grupo señalado como relevante por la DNPS, debido a la necesidad de la FUDIS de poder construir las respuestas en conjunto entre todos los grupos que la componen para que fueran representativas y el escaso tiempo de ejecución de esta consultoría.

En primer lugar, en lo referente a su *comprensión de la diversidad sexual y las identidades de género*, trabaja desde una perspectiva constructivista de la identidad y la sexualidad, establecida por autores como Foucault (1987), Weeks (2000) y Butler (2007 y 2002). Esta mirada parte de una comprensión del “sexo” como un efecto de las normas de género (en la jerga de la última) o bien como efecto de la sexualidad en tanto que dispositivo de poder (en términos foucaultianos). De este modo, el género no puede ser comprendido como una construcción cultural que se “erige” sobre una base biológica fundante, universal e inapelable, sino que el proceso es inverso: son las normas de género las que construyen a los cuerpos sexuados, convirtiendo a los organismos biológicos y fisiológicos que somos las personas en “cuerpos” dicotómicamente sexuados, machos y hembras de la especie. En este marco, el proceso de “asumir un sexo”, de dotarse de una cierta materialidad contorneada, de dar una forma al cuerpo, así como de construir una identidad de género, tiene lugar a través de un conjunto de “proyecciones identificatorias” que están orientadas por las normas de género.

Distintas instituciones –las familias, el Estado, el sistema educativo, los medios de comunicación, etc.– operan cotidianamente en el proceso de producción de sujetos generizados y sexualizados acorde al régimen político de la heteronormatividad; éste premia a aquellos cuerpos que cumplen con las normas reguladoras que identifican la identidad heterosexual y las expresiones de género socialmente esperadas con lo plenamente humano, lo normal y natural y desplazan a los cuerpos, identidades y prácticas sexuales que escapan a éstas como réplicas”, “copias” o “repeticiones” burdas del ideal. En suma, la heteronorma busca que las personas establezcan relaciones coherentes entre “sexo, género, práctica sexual y deseo” y así que, por ejemplo, los calificados como varones biológicos, asuman expresiones y una identidad genérica masculina y sean heterosexuales. Pero como indica Butler (2002), esta relación es construida socialmente con mucho esfuerzo.

En segundo lugar, el marco teórico que orienta el trabajo, debido a los escasos antecedentes de investigación en políticas públicas y diversidad sexual específicamente, se nutre de los desarrollos en *género y políticas públicas*. En especial, presta especial atención a los trabajos existentes sobre los desafíos que tiene la *transversalización del enfoque de género en el Estado y las políticas*. Este enfoque supone incorporar el género en la “corriente principal”, es decir, buscar que los temas relativos a la igualdad de género permeen al conjunto de políticas e instituciones gubernamentales y que se incorporen como una parte constitutiva de la acción gubernamental, en vez de presentarse como un “anexo”, “agregado” o “aditivo” para el que los/as decisores/as tomen medidas y dispongan de recursos ad hoc. Así entendida, la transversalidad es el proceso mediante el cual una organización incorpora la perspectiva de género, en toda su estructura, en sus cometidos y en los planes de trabajo, políticas, programas y las actividades que desarrolla.

Algunas de las lecciones aprendidas sobre la transversalidad de género podrían servir para pensar la transversalización de la perspectiva de derechos humanos en general y de la de diversidad en particular. Si bien en las últimas décadas se ha promovido la adopción de la transversalidad para instalar políticas de igualdad de género en todo el mundo, esta ha demostrado tener importantes dificultades y obstáculos para su implementación práctica que es preciso atender:

- la falta de voluntad política para ejecutar acciones y destinar recursos en la materia, jerarquizando el tema –aunque se incorpore el discurso pro género en términos testimoniales–;
- las resistencias que imponen las burocracias estatales y la cultura organizacional que gobiernan el funcionamiento cotidiano de los organismos gubernamentales, atravesados de mensajes sexistas y heterosexistas;
- la visualización de que incorporar estos enfoques quita recursos a las tareas “originales” de los organismos, percibiéndose como una agenda “impuesta” por los mecanismos de género o dependencias encargadas de incorporar estas miradas en el Estado.
- Las debilidades en clave de capacidades estatales; la tarea de transversalización de estas perspectivas exige la realización de diseños “escritos” de las políticas y planificaciones, diagnósticos de los problemas públicos, monitoreo de las acciones emprendidas y evaluaciones, esfuerzos que requieren instrumentos y experticia técnica que no siempre están disponibles en los organismos que se “intervienen”; entre otras².

Cabe mencionar, asimismo, otra contribución teórica importante relativa a la construcción de políticas públicas hacia colectivos socialmente subordinados, que surgió del estudio de la representación de los intereses de las mujeres pero que puede ser aplicable al tema de este informe. Nos referimos al enfoque analítico de los “actores críticos” acuñado por autoras como Childs y Krook (2009), el cual resalta el papel que pueden jugar los agentes individuales o colectivos que están convencidos de la necesidad de perseguir este tipo de iniciativas y que incentivan a otros actores a hacerlo. Algunas de las preguntas analíticas que abre pensar el tema de este trabajo desde esta perspectiva son: ¿Quién inició las políticas de diversidad sexual? ¿Quiénes actuaron sobre los procesos de esas políticas? ¿Esos agentes actuaron individualmente o con otros? Si actuaron con otros, ¿en qué aspectos cooperaron, en cuáles se generaron resistencias y en qué medida ese diálogo puede ser sostenido en el tiempo? ¿Qué estrategias han utilizado para promover el cambio en las políticas?

² Sobre este tema, las referencias teórico-empíricas son numerosas. Véase Bonino y Bidegain (2012), INMUJERES (2011), Rigat-Pflaum (2009), Rodríguez Gustá (2008), Incháustegui y Ugalde (2004), etc.

¿Sus estrategias han tenido efecto en producir la transformación esperada?

Tercero y último, el análisis se enriqueció del uso de conceptos ya clásicos del campo de estudios de políticas públicas que se irán describiendo a lo largo del mismo, tales como: política pública, problema público, proceso de politización de los temas e inclusión en la agenda pública/política/gubernamental/decisional; la idea del ciclo de elaboración de las políticas públicas; el concepto de marco interpretativo de las políticas, entre otros.

El texto se organiza de la siguiente manera. A continuación se expone el informe analítico, que cons-

ta de 4 secciones. La primera presenta las condiciones de contexto que propiciaron el desarrollo de las medidas analizadas (sección 2). Las restantes, siguiendo el esquema del “ciclo de elaboración de las políticas públicas” (Meny y Thoenig, 1999), se enfocan en el proceso de elaboración y diseño de las iniciativas (sección 3) y en su fase de implementación (sección 4). La sección 5 presenta las conclusiones del trabajo, algunas consideraciones referidas a la sostenibilidad de los procesos analizados y sintetiza una serie de recomendaciones que emergen a lo largo del informe orientadas a promover el fortalecimiento de las políticas existentes y la creación de nuevas en el futuro. Al final se encuentran las fichas por programa ya mencionadas.

2. Las condiciones del contexto

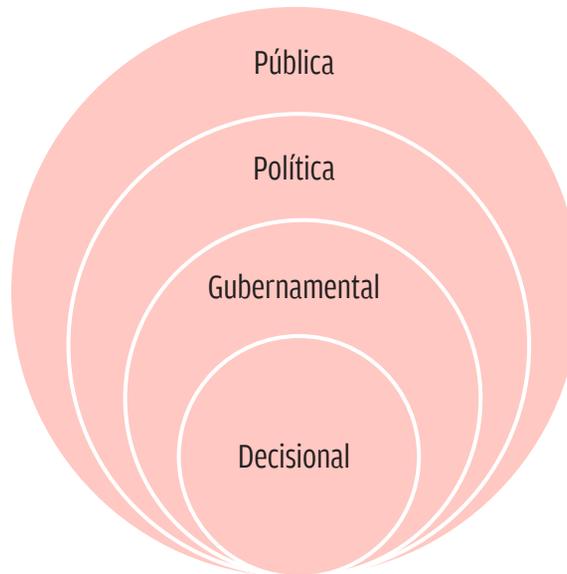
Esta sección presenta el contexto en el cual se avanzó en la agenda de diversidad sexual en el MIDES. En el período de estudio se presenció una verdadera “ventana de oportunidad política” para que ello ocurriese, una configuración de condiciones que creó el terreno fértil para que los agentes sociales y políticos que defienden la causa logren ingresarla en la agenda –“*problem window*”– y obtener soluciones de política pública –“*policy window*”– (Kingdon, 2003).

Antes de continuar, es preciso realizar unas breves consideraciones teóricas sobre los conceptos de problemas públicos, politización, agenda y políticas públicas.

El punto de partida es que los temas sociales que se consideran dignos de ser tratados por el gobierno son construidos políticamente, es decir, que los problemas públicos se construyen. Esto no significa afirmar que sean “inventados” por los agentes de manera totalmente despegada de la realidad, sino que por el mero hecho de existir, una situación de insatisfacción social no se convierte en un tema digno de interés por parte de la sociedad, el sistema político o el gobierno. Es necesario que se le otorgue significación política. Y para que ello acontezca, intervienen actores sociales y políticos interesados en la promoción de un determinado asunto, los cuales a su vez luchan entre sí para imponer su propia concepción del mismo. Ser influyentes en la construcción discursiva de un problema importa porque de su formulación dependerá el tipo de soluciones de política pública que se obtengan para atenderlo¹ (Elder y Cobb, 1993).

¹ Como señalan Elder y Cobb (1993: 91), “Definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas [...] los hechos que se consideran relevantes dependen necesariamente del marco de referencia y de las teorías implícitas de las personas que evalúan la situación”. El tipo de política pública que se adopte dependerá mucho de qué actores fueron los

Ilustración 1. Tipos de agenda



Fuente: Elaboración propia en base a categorías de Elder y Cobb (1993) y Kingdon (2003).

Otro concepto clave es el de agenda, o más precisamente, el de “agendas”, porque podemos identificar distintos tipos que importa diferenciar. Aquí se entenderá a la *agenda pública*, también conocida como sistemática, como aquellos asuntos que preocupan a la ciudadanía o a grupos sociales específicos pero que no llegan a constituirse todavía como temas políticos para la sociedad. La *agenda política*, por su parte, es más específica; comprende a los temas que se comienzan a discutir como problemas dignos de atención a nivel del sistema político, entendiéndolo éste en un sentido amplio que incluye la discusión por parte de los partidos políticos, la sociedad civil, los gobiernos, los organismos internacionales, los medios de comunicación, etc. La *agenda gubernamental* refiere a un círculo todavía más acotado de asuntos: la lista de temas a los que el gobierno (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) está prestando atención en un determinado

momento. Finalmente, se puede agregar un nivel más concreto que es la *agenda decisional*: aquellas propuestas que no sólo están incluidas en la agenda de gobierno sino que además se encuentran en un momento “caliente” de su tratamiento, pues se espera que sea tomada una decisión inminente al respecto –independientemente de que ésta luego se tome o no– (Elder y Cobb, 1993; Kingdon, 2003).

La ilustración 1 muestra cómo corrientemente se asocia a las distintas agendas. El proceso de politización de un asunto es comprendido como su sucesiva incorporación en cada uno de estos círculos hasta llegar a obtener la decisión política buscada. Obviamente, estos esquemas no funcionan en la vida real de manera tan simplista, pero ayudan como herramientas heurísticas para pensar los fenómenos que aquí se estudian.

Como se señaló, hay “ventanas de oportunidad” que sirven para facilitar la construcción de ciertos fenómenos como problemas públicos y lograr su politización (*problem windows*) pero también contextos que ayudan a que se concrete la toma

hegemónicos en la construcción del problema y su politización.

de decisiones políticas sobre temas que quizás se encuentran desde hace mucho tiempo en la agenda política sin llegar a ser tratados por el gobierno (*policy windows*). Las soluciones a los problemas públicos² ofrecidas por el Estado son las políticas públicas, estrategias³ de acción colectivas deliberadamente diseñadas y calculadas en función de determinados objetivos. Dichos propósitos pueden ser considerados de valor para la sociedad o bien lo que se visualiza como un problema público por parte del gobierno en interlocución con la sociedad. A diferencia de otro tipo de acciones colectivas que pueden emprenderse para abordar estos fines, las políticas públicas son decididas por las autoridades públicas legítimas y por ende, son decisiones vinculantes que obligan a su cumplimiento (Vallès, 2000; Subirats et al, 2008). Esto no implica desconocer la participación de organizaciones sociales en el ciclo de elaboración de la política, como bien indica el concepto de política pública que se tomará como referencia en este informe:

un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en aso-

ciación con actores sociales (económicos, civiles), y; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar Villanueva, 2009:14).

A continuación se presentan cinco elementos del contexto socio-político en el cual se desarrollaron las políticas analizadas que oficiaron como “ventanas de oportunidad” tanto para politizar el tema de diversidad sexual como para que se lograran conseguir respuestas desde el Poder Ejecutivo, y del MIDES en particular, para su atención.

2.1 La diversidad sexual y la perspectiva de derechos humanos en la agenda internacional

Los temas de diversidad sexual han tenido una creciente visibilización en la agenda pública/política a nivel internacional. En los últimos años han sido frecuentes las noticias que recorren el mundo sobre logros o retrocesos en la materia: la consagración del matrimonio entre personas del mismo sexo en zonas de Estados Unidos y Europa; las repercusiones generadas por las medidas regresivas adoptadas por el gobierno ruso en este sentido; y la incipiente extensión por América Latina de legislación y políticas públicas que protegen al colectivo de lesbianas, gays, bisexuales y trans (LGBT⁴) de la discriminación social; son ejemplos de ello⁵.

En paralelo, se asistió a un ascenso de la perspectiva de derechos humanos como paradigma de ela-

2 Lo público abarca “lo que es de interés o utilidad común a los miembros de una comunidad” (Rabotnicoff, 2005:10, citada en FLACSO, 2011:10) y lo que requiere de atención por parte del sector público/gubernamental (Subirats et al, 2008:40).

3 El término estrategia remite no a una acción aislada y puntual sino a un “conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones estructuradas de modo intencional y causal” (Aguilar, 2009:4), aunque corrientemente referimos a políticas públicas de un modo más laxo, considerando por ejemplo una ley como tal e inclusive la omisión/ausencia de política es considerada por parte de algunos autores (Vallès, 2000; por ejemplo) como un problema digno de estudio.

4 La sigla para definir al colectivo de la diversidad sexual genera discusiones y se utiliza de distintas maneras según la concepción de los agentes que la usen. Aquí se optó por esta modalidad sin entrar en mayores problematizaciones del tema (que no es objeto del estudio) debido a que así se planteaba en los términos de referencia de contratación de la consultoría.

5 <http://ciudadaniasx.uk.tempcloudsite.com/spip.php?article600> (acceso 23/8/14).

boración de las políticas sociales en América Latina y el mundo occidental en general. Este enfoque, que será el marco ético-político orientador de las acciones de diversidad sexual del MIDES, enfatiza en la importancia de que los derechos reconocidos a nivel internacional y en el sistema jurídico nacional tengan una traducción concreta en las políticas públicas realizadas por el Poder Ejecutivo en todos los Estados (Pautassi, 2010).

Como plantearon en entrevista Andrés Scagliola, Director Nacional de Políticas Sociales, y Patricia P. Gainza, Responsable de la División de Perspectivas Transversales de la DNPS, estos procesos forman parte de un “clima de época”, son olas expansivas de ideas políticas que viajan por el mundo cruzando fronteras y tarde o temprano aterrizan en los contextos locales. En Uruguay este aterrizaje se vio catalizado en su concreción por el conjunto de factores que se presentan a continuación.

2.2 El fortalecimiento del movimiento social y la politización de la agenda de diversidad sexual en Uruguay⁶

Desde fines de los años ‘90 el país ha presenciado un proceso de politización de la diversidad sexual (Sempol, 2013), asociada entre otras cuestiones a progresivo fortalecimiento del movimiento de la diversidad sexual y una capacidad aumentada de éste para colocar sus temas en la agenda. A su vez, ambos elementos se vieron potenciados, según el investigador, por el marco de oportunidad política que se abrió con la asunción del Frente Amplio (FA) en el año 2005 –sobre este punto se vuelve más adelante– (Sempol, 2013:232).

Como muestra Sempol (2011), distintos factores coadyuvaron a la construcción del problema público y su politización por ese entonces, comenzando por su inclusión en la agenda público/política. Un hito fue la realización de la primera “Marcha del Orgullo Gay” en el año 1993, que a partir de entonces se viene realizando anualmente, cambiando su denominación en 2005 a “Marcha de la Diversidad” y aumentando exponencialmente su asistencia desde entonces. Al finalizar la década el movimiento social comenzó a acercarse a legisladores/as de todos los partidos políticos con el fin de avanzar hacia la inclusión de sus preocupaciones en la agenda gubernamental, tomando como “punto de entrada” (Page, 2006) al Estado al Poder Legislativo. Los primeros esfuerzos en este sentido estuvieron destinados a elaborar una ley que condenara la discriminación por motivos de orientación sexual –considerada como punto de partida y condición necesaria para todo avance subsiguiente (Sempol, 2014)– y a delinear un proyecto que garantizara los derechos de las parejas homoparentales (Sempol, 2011).

Este trabajo, señala Sempol (2011), culminaría en la aprobación de la Ley 17.817 de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación (2004) que declara de interés nacional enfrentar todo tipo de discriminación y define esta situación como: toda distinción, exclusión, restricción, preferencia o ejercicio de violencia física y moral, basada en motivos de raza, color de piel, religión, origen nacional o étnico, discapacidad, aspecto estético, género, *orientación e identidad sexual*, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

En el transcurso de los años siguientes el proceso se ha ido profundizando, obteniéndose las importantes conquistas legislativas que se presentan en el próximo apartado. Cabe destacar, como último

⁶ Este punto se elaboró en base a los distintos aportes de Diego Sempol sobre el tema.

punto referido al movimiento social de la diversidad y su fortalecimiento como contexto, a la creación de la Federación Uruguaya de la Diversidad Sexual (FUDIS) en el 2007, que permitió abarcar mejor la lucha en el interior del país (Sempol, 2013) y fue de utilidad para el diálogo entre Estado y sociedad civil en el marco de todo el ciclo de elaboración de la política pública.

2.3 Los avances legislativos como marco referencial

En el lapso de unos pocos años se han conquistado importantes normas vinculadas a los derechos de las personas LGBT:

- la Ley 18.246 (2007) de Unión Concubinaria, que reconoce a las parejas del mismo sexo;
- la modificación de disposiciones referidas a la adopción, protegiendo e igualando los derechos de los hijos e hijas de familias LGBT al permitir la adopción conjunta por parte de parejas en unión concubinaria a través de la Ley 18.590 (2009) Código de la Niñez y la Adolescencia;
- la Ley 18.620 (2009) de Derecho a la Identidad de Género y al Cambio de Nombre y Sexo en Documentos Identificatorios, que permite a la población trans obtener un documento acorde con su identidad de género;
- y la Ley 19.076 (2013) de Matrimonio Igualitario, que reconoce el derecho de las parejas del mismo sexo a contraer matrimonio en igualdad de condiciones que las parejas heterosexuales.

El nuevo escenario legislativo significó cambios profundos en la vida de las personas cuyos derechos garantizaron, al tiempo que instauró un terreno fértil para la profundización de la agenda

en el Estado, convirtiéndose en una condición facilitante del avance de las políticas en el MIDES. Este conjunto de normas ofició como un punto de apoyo para que las demandas del movimiento pudieran “entrar” al Poder Ejecutivo, ofreciendo una poderosa arma de legitimación de las iniciativas que se propusieron en la materia.

2.4 El gobierno 2010-2014 como ventana de oportunidad

Un factor que facilitó el avance legislativo fue la instalación de dos gobiernos del Frente Amplio, una fuerza política de izquierda, consecutivos con mayorías parlamentarias (2005-2015). Esta fuerza política había mostrado una permeabilidad mayor en sus discursos y una actitud proactiva de algunos/as de sus dirigentes en la promoción de la agenda de diversidad sexual y de la denominada en el plano local como “agenda de derechos”, asociada a los usualmente conocidos como “temas posmaterialistas” (Inglehart, 1997) tales como el aborto, la participación política de las mujeres y la educación sexual. Distintos elementos coadyuvaron a un acercamiento del movimiento de la diversidad sexual con el FA.

En primer lugar, el movimiento social, en particular el Colectivo Ovejas Negras⁷, construyó un “marco interpretativo”⁸, una serie de discursos para estructurar sus demandas en torno a la noción de “diversidad”, “igualdad” y “justicia so-

⁷ El Colectivo Ovejas Negras es una organización social creada en diciembre de 2004 para luchar por los derechos de la diversidad sexual, motivados originalmente por la oportunidad que abría la asunción en 2005 del primer gobierno del FA (Sempol, 2013).

⁸ En el campo de estudio de las políticas públicas, el término se utiliza para designar un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución (Verloo, 2005; Bustelo y Lombardo, 2006).

cial” que permitió: i) articular los distintos grupos identitarios “dentro” de la diversidad sexual (gays, lesbianas, bisexuales, trans) bajo un mismo paraguas de lucha; ii) asociar las reivindicaciones de no discriminación por identidad de género y orientación sexual con las injusticias económicas que preocupan a la izquierda política; y iii) tejer una red de alianzas con otros actores sociales organizados en torno a demandas “pos” (Sempol, 2011). Este marco interpretativo estuvo acompañado con una estrategia política acorde, por la cual referentes del movimiento de la diversidad sexual militaban a favor del repertorio de preocupaciones de la izquierda y junto con sus actores tradicionales como los sindicatos y el movimiento estudiantil, y acompañaron otras luchas como la de las mujeres y afrodescendientes. Ello permitió construir un frente social más amplio que legitimó y potenció la agenda de la diversidad sexual.

Un segundo elemento a señalar refiere al vínculo entre el movimiento social, la izquierda partidaria y el gobierno frentista en cuanto a las personas, las composiciones de las élites, cuadros y liderazgos, logrando una sinergia entre distintos actores aliados: legisladores/as, personas que ocupan cargos en el Poder Ejecutivo y organizaciones y referentes sociales, operando al estilo del “triángulo de empoderamiento”⁹ que identificaban Vargas y Wieringa (1998) para analizar el éxito de la promoción de la agenda de las mujeres. En particular, el Colectivo Ovejas Negras ha tenido en sus filas a dirigentes que tienen trayectoria de militancia político-partidaria en el FA, lo que facilitó el diálogo con el Estado, especialmente en aquellos lugares donde se encontraban personas del partido con sensibilidad hacia el tema (Sempol, 2011). Asimismo, en algunos

sectores del FA se comenzaron a visibilizar personas del movimiento social y a construirse espacios específicos en torno a la agenda de diversidad sexual. Desde allí, se intentó problematizar la comprensión unidimensional de la desigualdad como económica y material, instando a una complejización de la comprensión de la dominación social acorde al esquema ya mencionado (Sempol, 2013).

El proceso que hemos hecho no se puede explicar si no hubiera una demanda social y además una movilización de esa demanda muy fuerte. Si yo tengo que arrancar una explicación, empiezo por decir que en Uruguay, producto de la movilización precisamente del movimiento de diversidad sexual, esta demanda estaba instalada. Se habían producido algunos avances en términos jurídicos importantes [...] y había un movimiento creciente que mostraba que esto no era una demanda de primer mundo, postmaterialista y light, sino una demanda [...] que se enraizaba en las luchas populares. Porque si hay algo que creo que es muy claro en Uruguay es que el movimiento social de la diversidad es un movimiento que está inserto en el movimiento popular [...]. Que, como además había conquistado una serie de avances jurídicos, demandaba [...] avanzar en políticas públicas y no sólo en términos jurídicos (Andrés Scagliola, entrevista).

2.5 Creación de institucionalidad: políticas sociales, derechos humanos y perspectivas transversales

El panorama de condiciones favorables para el desarrollo de las políticas analizadas no puede desconsiderar el elemento institucional, especialmente dos aspectos de éste: i) la creación del MIDES en el año 2005; y ii) la constitución en 2010, al inicio de la segunda administración frentista en el MI-

⁹ El término se usa en la jerga de estudios de género para referir a los beneficios para la promoción de políticas para las mujeres que surge de la articulación entre actores sociales –organizaciones de mujeres y feministas, las académicas y las mujeres políticas–; mujeres en cargos legislativos; y las “femócratas”, feministas en el Estado –integrantes del mecanismo de género, mujeres con cargos políticos el Poder Ejecutivo y/o funcionarias públicas–.

DES, del entonces denominado Departamento de Perspectivas Transversales –hoy División de Perspectivas Transversales– en el marco de la DNPS.

La instalación del MIDES fue clave porque jerarquizó la agenda social del Estado, facilitando la articulación y coordinación de las políticas sociales y centralizando buena parte de los actores que las impulsan. Entre ellos, a los organismos dedicados a incorporar perspectivas transversales como el género¹⁰ o las generaciones en las políticas públicas, potenciándose mutuamente y permitiendo instalar nuevos espacios en este sentido, como se verá más adelante. Al ser una nueva institucionalidad que además presenta una composición con fuerte presencia de profesionales y técnicos/as con formación social, el Mides ofreció un ámbito permeable a la incorporación de asuntos en comparación con otras estructuras del Estado más rígidas en cuanto a su funcionamiento e integración¹¹.

En cuanto a la constitución de la DPT, señaló el Director de Políticas Sociales en entrevista que fue posible en el contexto de la reestructuración de la DNPS que tuvo lugar en el cambio de administración del MIDES, cuando se re-pensó la Dirección a la interna en función de las orientaciones políticas que guiarían el proyecto político que iniciaba. Estas modificaciones enfatizaron el papel que la normativa de creación del MIDES otorgaba a la DNPS: su función como “cerebro” de las políticas sociales, como un espacio dedicado a la reflexión, la producción de documentos y el asesoramiento e incidencia hacia el resto de MIDES de cara a la proposición

de diseños y alternativas de políticas sociales más adecuados a los principios políticos que offician de horizonte político del gobierno.

Así, la normativa establece que la DNPS tiene la responsabilidad de propender hacia la configuración de un sistema de políticas sociales, así como de recomendar procedimientos, normas y mecanismos que contribuyan a mejorar las intervenciones sociales del Estado. Asimismo, entre sus cometidos se encuentran el de coordinar la planificación y ejecución del conjunto de las políticas sociales sectoriales que se desarrollen en todo el territorio nacional y en tal sentido debe apoyar al Ministro/a de Desarrollo Social en lo relativo al funcionamiento del Gabinete Social; presidir el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS); articular con los organismos públicos que diseñan, planifican y ejecutan programas y proyectos sociales, a fin de contribuir a la optimización de la aplicación de los recursos públicos y la obtención de impactos sociales más profundos y sostenidos; coordinar la planificación y ejecución de planes, programas y proyectos específicamente vinculados a la juventud, mujer, tercera edad y discapacidad a través de institutos especializados a tales efectos; entre otros¹².

La idea detrás de la configuración de la DPT dentro de la DNPS era conformar un espacio desde el cual promover la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de las políticas sociales¹³. Con la

¹⁰ El primer mecanismo de adelanto de las mujeres creado en Uruguay fue en 1987 en el marco del Ministerio de Educación y Cultura, con el nombre de Instituto Nacional de la Mujer. El mismo cambió su denominación en Instituto Nacional de la Familia y la Mujer en 1991. En 2005, la Ley 17.86 de Creación del MIDES incorpora el Instituto a su órbita y la Ley 17.930 le cambia su nombre por Instituto Nacional de las Mujeres. Para más información sobre la evolución de la institucionalidad de género en Uruguay, véase Pérez (2006) y Johnson (2001).

¹¹ Entrevista a Patricia P. Gainza.

¹² Decreto Presidencial 286/006 que aprueba la estructura del MIDES. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/inovaportal/file/4083/1/estructura_del_mides.pdf (acceso 25/8/14).

¹³ Cabe mencionar que ya existía en el marco del Estado uruguayo una institucionalidad dedicada a los derechos humanos en términos generales, la Dirección Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), creada en el 2006 a través de la Ley 17.930, la cual en el año 2013 se transformó en Secretaría de Derechos Humanos y fue ubicada en la órbita de Presidencia de la República, posicionándose como órgano rector del Poder Ejecutivo del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Asimismo, existe en la actualidad la Institución

creación de la DPT en el MIDES se procuraba, además, avanzar en la construcción de indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Sin embargo, la primera dificultad identificada para la concreción de esta meta fue que las políticas sociales que se estaban ejecutando no estaban concebidas desde esta mirada desde su diseño y formulación. Por lo tanto, fue necesario comenzar por abogar por esta inclusión en primer lugar. Ello se constituyó como un desafío importante porque se visualizaba una falta de claridad extendida sobre qué significa trabajar desde la perspectiva de derechos humanos, instando a la comprensión de ésta no sólo como un horizonte ético-político sino también como un lineamiento con una traducción práctica y técnica en todo el proceso de elaboración de la política específica¹⁴.

El cometido de la DPT quedó establecido desde entonces de esta manera: incidir en el diseño de la política social desde una perspectiva de derechos humanos, igualdad y no discriminación y la transversalización allí de las perspectivas de género, generaciones y etnia/raza, con énfasis en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, apuntando a la generación de indicadores de progreso y promoviendo la participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas (MIDES, 2011:9). En palabras del Director de Políticas Sociales:

Estamos empeñados en diseñar, implementar y evaluar las políticas sociales con una perspectiva de derechos humanos. Esto implica pensar a las personas como sujetos de derechos y no como objetos de asistencia. E implica, también, reconocer el primer derecho: el derecho a la igualdad y a la no discriminación. Pensar de esta manera supone, entre otras cosas, transformar la forma en que construimos nuestros diagnósticos e incorporar una mirada especial para aquellos cuyos derechos son vulnerados más fácilmente sea por su género, su edad, su origen étnico/ racial, su orientación sexual, etc. (MIDES, 2011:5; los énfasis son propios).

La perspectiva de derechos humanos sitúa en el centro de las políticas a las personas como sujetos de derechos y entiende que la finalidad de las acciones del Estado debe ser garantizar a todos los habitantes del territorio uruguayo el ejercicio pleno de sus derechos. Esta mirada se basa fuertemente en los compromisos internacionales asumidos por el Estado y le exige a éste asumir su responsabilidad de agotar todos los esfuerzos posibles para que la ciudadanía toda pueda ejercer libremente sus derechos. La forma como se comprende el rol del Estado desde este enfoque comprende tres aristas:

Obligación de respeto: Respetar los Derechos Humanos absteniéndose de provocar violaciones a los mismos, haciendo cesar cualquier acción que desde el Estado lo provoque y proporcionando una reparación integral por las violaciones que hubiera cometido;

Obligación de protección: Proteger frente a la acción de terceros que causaran el perjuicio sobre las condiciones que garantizan el efectivo goce de los Derechos Humanos. En el marco del derecho internacional quienes tienen responsabilidad son los Estados y por lo tanto quienes violan los Derechos Huma-

Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), que funciona como un órgano estatal autónomo en el ámbito del Poder Legislativo. Esta institucionalidad fue creada por la Ley 18.446 en el 2008, como un instrumento complementario de otros ya existentes, con el fin de otorgar mayores garantías a las personas en el goce de sus derechos humanos y para que las leyes, las prácticas administrativas y políticas públicas se desarrollen en consonancia con los mismos. Más información sobre ambas instancias en: <http://inddhh.gub.uy/creacion/> y http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/55281/2/mecweb/direccion_nacional_de_derechos_humanosbrhasta_enero_2014?leftmenuid=55281 (acceso 15/10/14).

¹⁴ Entrevistas a Patricia P. Gainza y Andrés Scagliola.

nos por acción u omisión. Los actores particulares cometen delitos, la no protección por parte del Estado a sus ciudadanos frente a esos delitos constituye una violación por omisión de su obligación de protección;

Obligación de cumplimiento: Adoptar medidas para garantizar la progresiva realización de los Derechos Humanos de todas las personas que viven bajo la jurisdicción del Estado, empleando para ello hasta el máximo recurso que se disponga (Willat, 2011: 18; los énfasis son propios).

Comprender cabalmente el marco teórico o paradigma conceptual que orienta el accionar de la DPT/DNPS es clave para entender los procesos que se relatan en este informe. Por ende, se considera importante detenerse en los criterios que orientan la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos según esta dependencia, los cuales pueden ser resumidos en los siguientes principios: i) de progresividad y no regresividad; ii) igualdad y no discriminación; y iii) transparencia y rendición de cuentas/información para la participación social. Los mismos se desarrollan en mayor medida en el siguiente recuadro.

Progresividad y no regresividad

Algunas vulneraciones críticas a los derechos exigen la acción inmediata por parte del Estado. En algunos otros casos, desde el enfoque de derechos se reconoce que la falta de recursos públicos puede determinar la no realización de un derecho. En estos casos, la obligación del Estado es trazar un plan para la realización progresiva de ese derecho de la manera más eficiente que le permitan sus recursos aunque sean escasos. Así como el Estado debe agotar esfuerzos para la realización progresiva de los derechos de las personas, también debe hacerlo para garantizar que aquellas personas que ven satisfechos sus derechos no dejen de hacerlo. Es éste el principio de no regresividad. En este sentido y reflexionando sobre la política social uruguaya, es necesario un debate amplio e inclusivo acerca de los niveles mínimos esenciales a satisfacer para cada derecho y qué acciones de pertinencia inmediata son indispensables. *El MIDES se ha planteado la necesidad de atender de forma específica algunos colectivos que entiende se encuentran en situaciones de alta vulnerabilidad y/o exclusión, como ser: personas trans, personas viviendo con VIH, personas inmigrantes y retornadas, mujeres rurales, entre otros. Asimismo, se torna pertinente trazar y explicitar una estrategia progresiva, que involucre a diversos actores estatales y de la sociedad civil para lograr la satisfacción de los derechos básicos para estas poblaciones cuando los mismos no están siendo cumplidos.*

Igualdad y no discriminación

Las acciones del Estado en materia de política social deben orientarse a garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas en el ejercicio de sus derechos. Esto implica una voluntad expresa de revertir situaciones de discriminación y de desigualdades injustas. Se reconoce generalmente la existencia de discriminación por criterios de sexo, raza, edad, origen nacional o geográfico, orientación sexual u otros. Trabajar desde la programación social en estos aspectos exige, en una primera instancia, profundizar acerca de cuáles son los mecanismos concretos mediante los que esas

discriminaciones operan, así como *identificar cuáles son las poblaciones afectadas por estos mecanismos*. Los planes y políticas para revertir estas pautas de discriminación *deben fundarse sobre diagnósticos precisos*. En el nivel concreto de la programación, esto quiere decir que, apuntando a condiciones de igualdad efectivas, las políticas sociales deben atender prioritariamente a aquellos grupos cuyos derechos se ven vulnerados a causa de pautas discriminatorias. Asimismo, las acciones deben apuntarse a eliminar las causas que están en la base de las desigualdades injustas y la discriminación. Se torna necesario el diseño y la implementación de acciones y programas dirigidos específicamente a la erradicación de la discriminación, pero deben trazarse *estrategias de trabajo transversales*. Los esfuerzos por eliminar las inequidades injustas en base a criterios raciales, de género, de edad, de procedencia geográfica o de extracción socioeconómica, deben plasmarse de forma transversal al conjunto de políticas públicas. Vinculado a lo dicho, los principios de igualdad y no discriminación exigen de un gran esfuerzo de *revisión de las prácticas y políticas estatales*. Corresponde preguntarse acerca de en qué medida y de qué maneras las propias prácticas del Estado reproducen pautas sistémicas de discriminación, y así tomar medidas correctivas a partir de las respuestas generadas para las preguntas planteadas. Un paso primario y fundamental en este sentido es el de asumir el hábito de *desagregar la información con la que trabaja el Estado* según las dimensiones de género, generaciones, etnia/raza y ubicación geográfica [...].

Transparencia y rendición de cuentas; información para la participación

No resulta nada novedoso sostener que la gestión del Estado debe ser transparente y debe rendir cuentas a la ciudadanía. Se ha consensado este punto como un objetivo a alcanzar por parte del Estado uruguayo. Para ello, la gestión pública deberá operar profundos cambios culturales y organizacionales, cuya gran envergadura de ninguna manera justifica la no ocurrencia de los mismos. Hablar de transparencia de la información y rendición de cuentas desde una perspectiva de derechos introduce algunos elementos para la gestión social; implica concebir a la información, entre otras cosas, como un insumo para la participación ciudadana. Desde la perspectiva adoptada por la DNPS *se aspira a un rol protagónico de la ciudadanía en el diseño y la gestión de las políticas sociales; desde la construcción de la demanda y el diseño de programas, hasta la ejecución concreta de los mismos en los distintos territorios específicos*. Se aboga pues por una gestión inclusiva de la política social, a partir del compromiso y la participación efectiva de los distintos actores que merezcan tomar parte en los Documentos relevantes en los ámbitos internacional y nacional para la erradicación de la discriminación y el racismo mismo. De este modo, la política social no se dirige preponderantemente a un grupo de beneficiarios pasivos, sino a sujetos de derecho, cuya participación y compromiso activos fortalecen al sistema de políticas sociales. La información es entonces herramienta fundamental para propiciar la participación ciudadana con todas las cartas a la vista. Es responsabilidad del Estado abrir oportunidades de participación, reconocer diversas prácticas participativas y trayectorias de la sociedad civil organizada, institucionalizar espacios de participación coordinada entre el sector público y la sociedad civil. Para construir participación real, le corresponde al Estado otorgar poder real a aquellos ámbitos concebidos a tales efectos.

(Píriz y Gainza, 2011:242-244; los énfasis son propios)

En concreto, las líneas de acción desarrolladas por la DPT para traducir esos principios en políticas concretas han sido las siguientes:

- Coordinación general de las actividades enfocadas en derechos humanos y de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) de la Dirección Nacional de Políticas Sociales.
- Producción de documentos y debates sobre la temática derechos humanos y derechos económicos, sociales y culturales (DESC) aplicados a las políticas sociales.
- Creación de lineamientos para la formación interna del personal del MIDES en temas de derechos humanos y DESC.
- Elaboración de insumos sobre derechos humanos y DESC para el diseño de las políticas sociales.
- Coordinación y articulación con otros organismos de gobierno en temas de derechos humanos y DESC.
- Coordinación y articulación con instancias de la sociedad civil para el desarrollo de estrategias particulares a grupos vulnerables como población trans, inmigrantes y retornados, afrodescendientes, mujeres rurales, personas viviendo con VIH.
- Asesoramiento y articulación con otras instancias del Ministerio en la elaboración de nuevos sistemas de diseño y evaluación de políticas sociales desde una perspectiva de derechos humanos (MIDES, 2011:9).

La responsable de la División de Perspectivas Transversales y el Director Nacional de Políticas Sociales expresaron en entrevista que la primera definición de las perspectivas transversales a abordar y de las poblaciones prioritarias a atender por

parte de la DPT surgió del paradigma de los derechos humanos que orienta la acción del organismo, considerando asimismo la experticia y magnitud del equipo que se creaba. Lo interesante es que del total de miradas, temas y poblaciones que se podrían haber atendido y priorizado desde este punto de partida, la DPT jerarquizó, entre otras, la agenda de diversidad sexual, y dentro de ésta, a la población trans. El resto de los temas priorizados fueron la discriminación por etnia/raza y la población migrante¹⁵; luego ésta última pasó a ser atendida por otra dependencia estatal y salió de la agenda de la DTP, revitalizándose la línea de atención a personas con VIH más recientemente¹⁶.

A fin de comprender la jerarquización del tema diversidad sexual es preciso volver a considerar los factores de contexto ya mencionados, y en particular uno de ellos: la movilización social en torno a la demanda. Afirmó la responsable de la DPT en entrevista que:

[...] era un tema con mucha participación en la calle [...] había una sociedad civil [...] con Marchas de la Diversidad de hasta 15.000 personas, había una movilización social muy importante, había un lobby muy atinado de la sociedad civil también.

Asimismo, hay que contemplar que si bien el movimiento de la diversidad sexual había tenido previamente esfuerzos dirigidos a incluir su agenda en el MIDES, sus energías habían estado orientadas a la consolidación de un marco legislativo que permi-

¹⁵ Las estrategias de acción que se iniciaron desde la DPT fueron las mismas para todas las líneas de acción mencionadas, aunque decantaron de modo distinto, siendo la primera la que finalmente tuvo un mayor desarrollo relativo. En opinión de la técnica de la DPT Tania Ramírez (en entrevista), en buena parte eso se debe al contexto y a las lógicas diferenciales que puedan tener cada una de ellas. Lamentablemente no fue posible realizar en este estudio una mirada comparada de las distintas agendas abordadas.

¹⁶ Entrevistas a Patricia P. Gainza, Tania Ramírez y Andrés Scagliola.

tiera más tarde avanzar en la realización de políticas públicas desde el Poder Ejecutivo, por lo tanto, a medida que se fueron logrando avances en leyes, el movimiento comenzó a mirar más hacia ámbitos como el MIDES.

Otra variable que es importante considerar es el propio compromiso del Director de Políticas Sociales con el tema. Cuando en entrevista se le consultó por la definición de trabajar esta temática, su respuesta trajo a colación, entre otras cuestiones, su visibilización pública como gay¹⁷ como un acto con efectos políticos.

Yo de alguna manera sentía que era la oportunidad, estando ahí y teniendo a disposición un conjunto de recursos, por el hecho de pertenecer a la comunidad LGTB... sentía un compromiso ético y político propio con la temática [...]. Y en parte también el tema de la visibilización; yo creo que cuando en los espacios de decisión se visibilizan (gays, lesbianas, trans) la discusión se da en otros términos. Esto es como cuando se da una discusión sobre temas de género en un ámbito donde hay exclusivamente hombres [...] yo creo que en esto también. Es mucho más difícil derrotar una argumentación [...] en un espacio de discusión cuando hay una persona LGTB visible que si eso no existiera.

Así, por primera vez un organismo estatal abordó integralmente los asuntos de la diversidad sexual. Cabe recordar que no han existido a nivel del Poder Ejecutivo mecanismos institucionales que aborden el tema en su especificidad¹⁸, a diferencia

de lo que ocurre con otras perspectivas como la de género, generaciones y etnia/raza, todas las cuales tienen alguna institucionalidad que aboga exclusivamente por ellas. En relación a la agenda afro existe un mecanismo de equidad racial en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y desde el MIDES se ha trabajado en el cruce de la discriminación étnico-racial y de género en el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) a través del Departamento de Mujeres Afrodescendientes. Además, desde su creación el ministerio venía trabajando la temática de género desde dicha institucionalidad y también en relación al enfoque generacional, fundamentalmente de la mano del Instituto Nacional de la Juventud (INJU). A ello se agregan, aunque como instancias más debilitadas en términos institucionales y de recursos, los espacios destinados a abordar las desigualdades asociadas a la población adulta mayor y vejez (Instituto Nacional del Adulto Mayor-INMAYORES) y a discapacidad (Programa Nacional de Discapacidad-PRONADIS).

La creación de la DPT como un espacio que viene a promover la visibilización y atención de otros clivajes de desigualdad social además del económico fortaleció a los procesos e instancias ya existentes en dos sentidos. Por un lado, por el lugar de coordinador y articulador de las políticas sociales que ocupa la DNPS en la estructura del MIDES que le permite “incidir” en las distintas políticas del ministerio y diseminar desde allí la perspectiva de derechos humanos. Y por otro lado, porque agregó preocupaciones que estaban prácticamente ausentes dentro del MIDES y el Estado en general, como la igualdad y no discriminación por orientación sexual e identidad de género. En definitiva, la DPT viene a fortalecer la conceptualización e institucionalización de la importancia de comba-

¹⁷ El 11 de noviembre de 2011, en una entrevista en el Seminario Brecha, Scagliola habló públicamente de su orientación sexual, teniendo repercusiones en distintos medios de comunicación. Véase por ejemplo http://www.180.com.uy/articulo/22682_Hacer-publica-la-homosexualidad-un-acto-politico (acceso 16/9/14).

¹⁸ Eso no significa negar el avance que habían hecho otros organismos nacionales en acciones puntuales hacia la diver-

sidad sexual (para un repaso de ellas véase Sempol, 2013, 2014 y 2014b), sino resaltar el hecho de que en tanto política pública en sentido estricto, como estrategia de acciones coherentes y articuladas, esta agenda recién será abordada por la DPT.

tir discriminaciones que si bien se articulan con la socioeconómica no se agotan en ella y presentan sus especificidades, en un organismo que se percibía estructurado primordialmente en torno a la primera¹⁹.

Como se podrá apreciar más adelante, los marcos interpretativos de las medidas en diversidad sexual e identidad de género estudiadas se alimentaron fuertemente del enfoque ético/político de los derechos humanos y la noción de que existen perspectivas transversales que deben ser consideradas en todas las políticas sociales que se realicen. La adopción de este paradigma, que respondió a las concepciones sustantivas que tienen las personas que lideraron el proceso y el contexto internacional descrito, también constituyó un acierto en términos estratégicos, al permitir que un tema muy controvertido en la sociedad y el sistema político uruguayo fuera tramitado como parte de un marco conceptual más amplio y legitimado en el contexto, como lo es el discurso de los derechos.

Además del plano discursivo y de las personas, un elemento clave para comprender el desarrollo de las medidas que se estudian es la ubicación jerárquica de la DPT en el organigrama del MIDES. La DNPS, en la cual se inserta²⁰, tiene una posición jerárquica relevante en éste, asociado a los cometidos que le fueron asignados.

El lugar de la DPT en la DNPS y de ésta en la estructura MIDES es adecuado para los fines que

se propone. La literatura sobre transversalidad de género recomienda que los actores que lideren esta estrategia ocupen un lugar institucional con jerarquía y amplio alcance en su accionar, con capacidad de incidir en el resto de las dependencias a “intervenir” para concretar la diseminación del enfoque en cuestión en todas las políticas del organismo. Precisamente, en la actual configuración del Estado uruguayo, ésta parece ser una de las posiciones más adecuadas desde las cuales apostar a la transversalización del enfoque de derechos humanos en las políticas sociales.

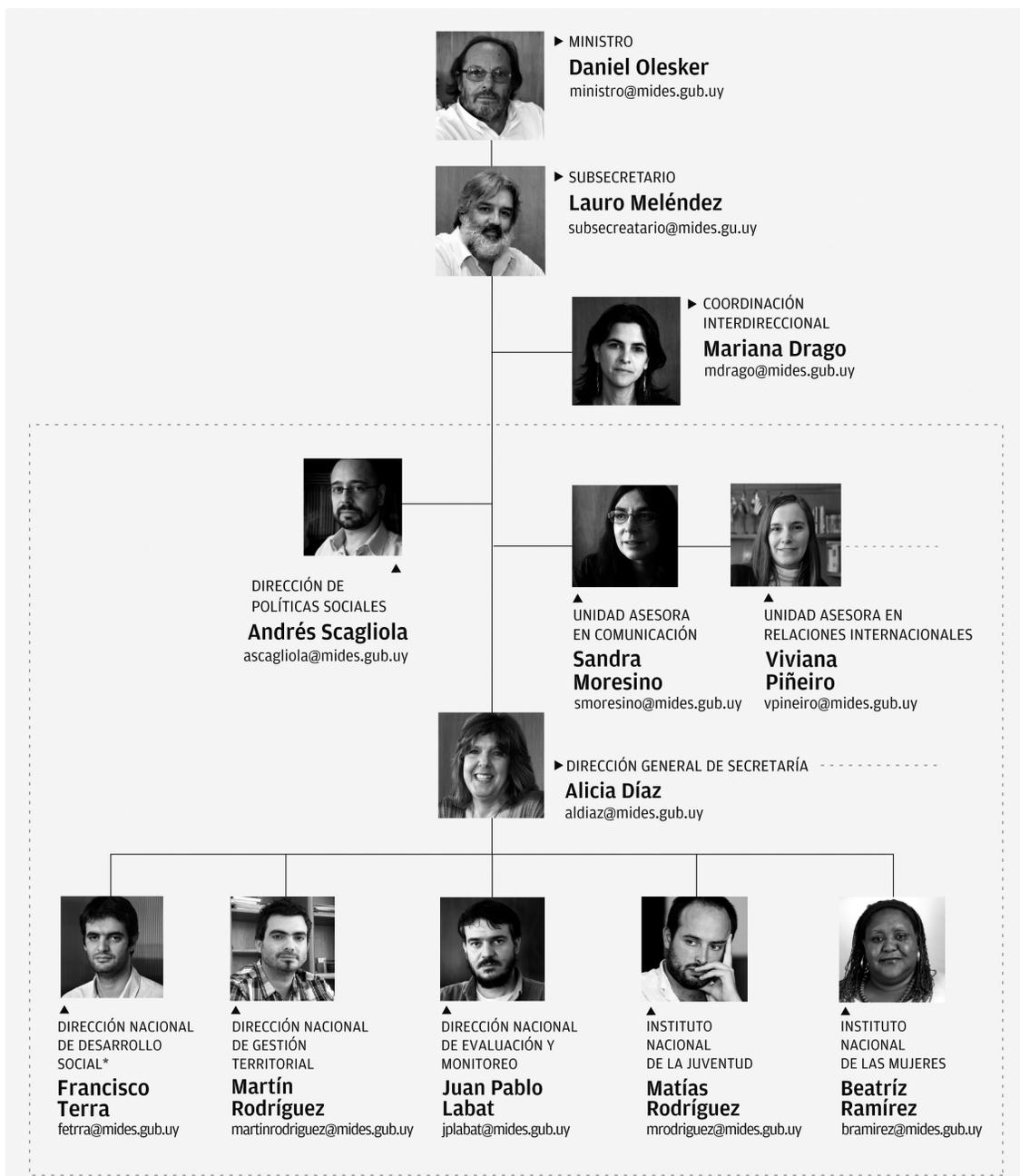
No obstante, la tarea de la DPT tal y como está planteada, no se condice con los recursos humanos que ha tenido a su disposición, que se presentan como escasos. Originariamente el equipo estuvo conformado solo por su responsable; un año después ingresó una persona más y así progresivamente se pudo ir ampliando y fortaleciendo la división. Actualmente esta se subdivide en dos departamentos: el de Participación y Promoción y el de Análisis Aplicado; el primero cuenta con tres recursos humanos y el segundo con dos, además de su coordinadora.

A pesar de esa brecha, cabe mencionar como una fortaleza el hecho de que sus integrantes sean en su mayoría técnicos/as con formación social que además están comprometidos/as con el enfoque de los derechos humanos. Algunos/as porque tenían trayectorias de militancia en la sociedad civil en estos asuntos; otros/as se “contagiaron” y convencieron en el propio trabajo en este espacio sobre la importancia de estas cuestiones. Este no es un elemento menor en la medida en que redundó en una alta intensidad y eficacia en el trabajo realizado y por ello ha sido señalado por distintos actores como un elemento significativo para concretar las acciones aquí mapeadas. Entre otras cuestiones, esta característica permitió transmitir confiabilidad hacia la sociedad civil, como señaló en entrevista el referente del Colectivo Ovejas Negras.

¹⁹ Entrevistas a Patricia P. Gainza y Andrés Scagliola.

²⁰ En el marco de la reestructura del MIDES, la DNPS sufrió modificaciones en su jerarquía y denominación, dejando de ser una Dirección Nacional para convertirse en la Asesoría Macro de Políticas Sociales (2012-2013). Luego esta modificación fue revertida por la Oficina Nacional de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y hoy es nuevamente Dirección de Políticas Sociales. Los organigramas del MIDES del período 2010-2014 están disponibles en: <http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=20883&site=1&channel=innova.net> (acceso 18/8/14).

Organigrama general del MIDES



Fuente: Página web del MIDES

<http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=22718&site=1&channel=innova.net>
(acceso 25/8/14).

2.6 La orientación sexual y la identidad de género en la Reforma Social

La DNPS, por su lugar institucional en el MIDES, tuvo un papel central en la elaboración de la “hoja de ruta” política del ministerio para el período en estudio: la llamada “Reforma Social”, aprobada por el Consejo Nacional de Políticas Sociales del Gabinete Social del gobierno (CNPS, 2011).

La Reforma Social se inscribe en la estrategia de mediano y largo plazo previamente definida en el Plan de Equidad (2007)²¹, a partir de la cual el gobierno del FA buscó plasmar una nueva matriz de protección social (MIDES, 2011). Allí ya se referenciaban desigualdades distintas de la socioeconómica, por lo que la incorporación de las perspectivas transversales en el período estudiado no implicaba irrumpir con una propuesta totalmente ajena al marco conceptual-político inicial, sino que supuso fortalecerlas, jerarquizarlas y especificarlas, presentando a la discriminación por orientación sexual e identidad de género como una desigualdad tan importante como otras²².

21 El Plan de Equidad fue un instrumento político de orientación de las políticas sociales que propuso un cambio en la matriz de protección social uruguaya, planteando una serie de reformas de mediano y largo plazo, organizativas y sectoriales, que abarcaron distintas arenas de política pública (la educación, salud, vivienda, sistema tributario, etc). El texto del Plan de Equidad se encuentra disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf (acceso 15/10/14).

22 Los propios documentos de la DPT reconocen estos antecedentes. Por ejemplo, en MIDES (2011b) se afirma: “En los últimos años, el Estado uruguayo ha mostrado avances significativos en el trabajo por la igualdad y contra la discriminación. Algunos actores concretos como INMUJERES o INMAYORES, desde el MIDES, han logrado avances en la materia. En otro nivel, el Plan de Equidad es seguramente la mayor iniciativa pública intersectorial por mejorar los niveles de igualdad al interior de nuestra sociedad. Sin embargo, aún resta mucho por hacer, desde diversos ámbitos públicos y civiles, en pro de integrar de forma transversal los principios de igualdad y no discriminación al diseño y la gestión de las políticas públicas”.

Lo interesante de esta segunda “redefinición política” de las orientaciones del MIDES que tiene lugar en la administración 2010-2014, según planteó la responsable de la DPT en entrevista, es que el gobierno anterior había logrado atender la pobreza masificada exitosamente, pero tenía como asunto pendiente el lidiar con la pobreza de corte estructural. En este marco, cabía bien la perspectiva que proponía la DPT y su argumentación a favor de acciones afirmativas para grupos especialmente vulnerables no sólo por cuestiones económicas sino por otras discriminaciones²³.

La sección del documento “Reforma Social” redactada por el actual Ministro de Desarrollo Social, Daniel Olesker²⁴, plantea los lineamientos políticos que orienta la matriz de protección social uruguaya, enfatizando en las desigualdades económicas como preocupación central y en el sistema capitalista como fuente de desigualdades, pero reconociendo también la relevancia política de atender a estas otras en su particularidad:

Esta reforma debe abordar el problema de la desigualdad desde una perspectiva socioeconómica tomando como premisa central que la desigualdad es una característica inherente al sistema capitalista, sin la cual no puede subsistir. La principal fuente de desigualdad estriba en el mercado de trabajo donde las personas, sin otra arma que su fuerza de trabajo, la intercambian por un salario. Al mismo tiempo el desarrollo capitalista va generando de por sí otras fuentes de desigualdad que se acumulan con la que deriva de la relación capital-trabajo y que la reforma social debe abordar:

23 Entrevista a Patricia P. Gainza.

24 Daniel Olesker asume en julio de 2011 y se mantiene como responsable de la cartera hasta el presente (diciembre 2014). Hasta entonces y desde el inicio del período 2010-2015 la Ministra de Desarrollo Social fue Ana Vignoli.

- *Desigualdades territoriales.*
- *Desigualdades intergeneracionales.*
- *Desigualdades de género.*
- *Desigualdades por origen étnico-racial.*
- *Desigualdades por condición de discapacidad.*
- *Desigualdades asociadas a la orientación sexual e identidad de género (CNPS, 2011:7).*

Estas distintas desigualdades se retoman en el apartado “Pobreza, segmentación socioterritorial y desigualdades” del texto de la Reforma Social, definiendo las vinculadas a la orientación sexual e identidad de género del siguiente modo: “se expresan en prácticas sociales discriminatorias en las esferas pública y privada y en el caso de las personas trans suponen una fuerte exclusión social” (CNPS, 2011: 15). Más adelante nuevamente refiere a los objetivos estratégicos de la Reforma Social en esta etapa indicando, entre otros, el de:

Consolidar y desarrollar las perspectivas transversales (vinculadas al género, la edad, el origen étnico-racial, la discapacidad o la

orientación sexual), y los planes de acción en la materia impulsando los ya formulados (Plan de acción 2010-2015 de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia, Plan Nacional de Juventudes, Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, etc.) y desarrollando otros donde corresponda (CNPS, 2011: 19).

Este documento será muy importante como instrumento de legitimación y respaldo político de las acciones en diversidad sexual, tanto hacia adentro del MIDES como hacia otros organismos gubernamentales²⁵, y dejó plasmado el marco interpretativo que habilitaría al avance de esta perspectiva en un ministerio orientado principalmente a atacar problemas de vulneración socioeconómica de la ciudadanía.

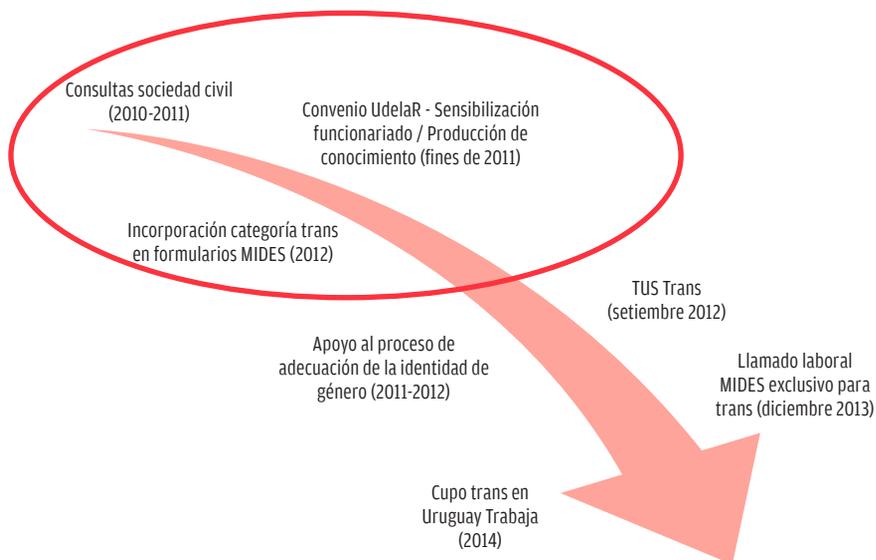
El mapa social, cultural, político e institucional hasta aquí reseñado presenta el tablero en el cual se desplegaron las jugadas que permitieron la realización de la política pública en diversidad sexual, con énfasis en la atención a personas trans, que examina este informe. Los distintos elementos mencionados en esta sección serán retomados una y otra vez a lo largo del análisis, en la medida en que fueron los que permitieron su elaboración y le imprimieron su tónica.

²⁵ Entrevistas a Patricia P. Gainza, Tania Ramírez y Andrés Scagliola.

3. Diseño, formulación y decisión

El universo de acciones mapeadas en este estudio será analizado como una sola política pública. El esquema ilustra el despliegue en el tiempo de las medidas que la componen¹.

Ilustración 2. “Línea del tiempo” de las acciones estudiadas



Fuente: Elaboración propia.

¹ De ningún modo pretende reflejar procesos lineales y pulcros; tratamos, por el contrario, con desarrollos que se superponen, que insumen duraciones desiguales, que tienen lugar simultáneamente y que se afectan unos a otros.

Esta sección examina, primeramente, los pasos iniciales de la estrategia llevada a cabo por la DPT para ir instalando la agenda de diversidad sexual en el MIDES, las marcadas en color en el esquema. En segundo lugar, analiza la etapa de diseño de las restantes iniciativas: la formulación del problema, su construcción y legitimación como un asunto de la agenda gubernamental; la discusión de alternativas de solución a dicho problema; el diseño y la programación de la opción elegida y la toma de decisión política que instala el curso de acción elegido.

3.1 Diálogo con la sociedad civil organizada: construcción de agenda, identificación de prioridades y delineación de alternativas de solución

El primer paso de la estrategia desarrollada por la DPT para avanzar con todas las líneas de acción priorizadas fue establecer espacios de consulta con la sociedad civil, los cuales tuvieron su punto fuerte en 2011 y 2012 (Gainza, 2014:7). Esta definición es consecuente con la visión de la perspectiva de derechos humanos que pregona el organismo, que insta a la rendición de cuentas, la transparencia de la información y a dotar de un papel protagónico en el diseño y la gestión de las políticas sociales a la ciudadanía, y está acorde a una concepción de la población objetivo de las políticas como sujetos de derechos y no como beneficiarios pasivos de la atención estatal (MIDES, 2011). El objetivo del diálogo con la sociedad civil era delinear un diagnóstico inicial de los problemas públicos a atender y hacerlo de manera participativa, relevando las demandas de la población afectada, a fin de identificar los nudos más importantes y las prioridades de acción para solucionarlos².

² Entrevista a Patricia P. Gainza.

Para las reuniones iniciales en torno al tema diversidad sexual, la DPT convocó a todas las organizaciones sociales de las cuales tenía conocimiento; también se abrieron a la participación de referentes individuales y grupos de personas que no estaban conformados como organizaciones pero tenían interés en formar parte del espacio y luchaban por estos derechos desde lo social³.

Desde la DPT se señaló que la sociedad civil organizada en materia de diversidad planteó una agenda de trabajo muy concreta, con prioridades establecidas y posibles soluciones a los problemas que identificaban, destacándose sobre todo la interlocución del Colectivo Ovejas Negras en este punto⁴.

La identificada como principal preocupación, por su urgencia y gravedad, era la situación de vulnerabilidad social a la cual están expuestas las personas trans por la discriminación social que sufren debido a su identidad de género. Más concretamente, se priorizaron dos cuestiones. La primera fue la dificultad o la imposibilidad de las mujeres trans de acceder a la Tarjeta Uruguay Social, una medida de seguridad alimentaria que consiste en una transferencia monetaria destinada a la compra de alimentos y productos de limpieza. Ésta era asignada a personas en situación de extrema vulnerabilidad social, focalizándose en los hogares con menores a cargo, y de la cual las mujeres trans quedaban excluidas por aparecer registradas como “hombres solos sin hijos/as”. Esta exclusión ya había generado una actitud confrontativa del movimiento de la diversidad sexual hacia el MIDES en el primer periodo de gobierno⁵. La segunda y más fuerte demanda

³ Entrevistas a Tania Ramírez y Andrés Scagliola.

⁴ Entrevistas a Patricia P. Gainza y Andrés Scagliola.

⁵ Entrevista a Diego Sempol. Además de integrar Ovejas Negras, Sempol es docente del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR); fue el docente principal de las capacitaciones realizadas en el marco del convenio MIDES-UdelaR y coordinador del equipo de investigación del mismo.

era acceso al trabajo para las personas trans⁶ y su inclusión en general en los programas del MIDES.

Independientemente de las debilidades que se puedan identificar en el diseño e implementación de las medidas impulsadas desde el MIDES hacia personas trans, es claro que éstas buscaron dar respuestas a esta agenda, aprobándose primero la TUS Trans y luego acciones recostadas hacia lo laboral, tales como la inclusión de las cuotas para personas trans en los programas de inserción laboral del INJU⁷, el llamado laboral para trabajar en MIDES dirigido exclusivamente a personas trans y la cuota de 2% para trans en UT.

Pero la importancia del diálogo entre Estado y sociedad civil en la materia reside no sólo en que tuvo efectos concretos y no quedó en una instancia meramente formal, sino que también tuvo impactos simbólicos. A partir de entonces el MIDES comenzó a trabajar en un “ida y vuelta” con las organizaciones y referentes sociales y se fue construyendo poco a poco una relación de confianza mutua. Este es un hecho muy significativo porque por primera vez se abría un espacio en un organismo del Poder Ejecutivo a nivel nacional⁸ para el diálogo con la ciudadanía en torno a la diversidad sexual. En especial, es de destacar el vínculo con las referentes y organizaciones trans, debido a que históricamente su vínculo con el Estado había sido de discriminación institucionalizada y violencia explícita (Gainza, 2014; Lukomnik, 2013).

Tal y como planteó la responsable de la DPT en entrevista, estos espacios eran una forma de dar “lugar a una voz que no había tenido nunca lugar, entonces eso también mejoraba el vínculo, mejora-

ba las posibilidades, las ideas de las personas, o sea había también como un ímpetu y un impulso, que estuvo bueno para trabajar”. Otra integrante de la DPT⁹ destacó en particular una de las iniciativas trabajadas en conjunto con la sociedad civil: la elaboración de un folleto de difusión de los derechos de las personas trans. La entrevistada relata la experiencia de la siguiente manera:

Hubo un momento clave que es cuando necesitamos tener un producto; se habló mucho de la difusión, de la llegada a la gente, de que de los derechos y oportunidades que hubiera para las personas trans debían comunicarse. A ellas mismas se les ocurrió, como estrategia de difusión y comunicación, que existiera una especie de folleto que ellas repartirían en las noches. Y dijimos: ‘si ustedes quieren armar eso, nosotros lo podemos sacar’. Y armamos un convenio con el programa de ONUSIDA y contrataron a una persona para hacer esto. Yo te diría que ahí, con una cosa tan simple como trabajar conjuntamente un folleto, fue cuando ellas se empezaron a sentir parte. [A sentir] que, en realidad, eso era [un] espacio que se estaba conformando y consolidando, que era válido y que realmente había respuesta; que las demandas estaban siendo de alguna forma escuchadas.

El material referido son los folletos y afiches que listan las prestaciones existentes para trans bajo la consigna “Derechos y oportunidades para personas trans”. Como refleja la cita, el mismo surgió como producto de la colaboración de tres actores: el MIDES, clave para viabilizarlo, realizar el diseño y concretar su elaboración; la sociedad civil, aportando un aspecto tan central como la difusión; y la cooperación internacional, Naciones Unidas a través de ONUSIDA, apoyando el emprendimiento en lo financiero (ver ilustración siguiente).

6 Entrevistas a integrantes de la DPT y a Colette Richard (UTRU).

7 Para un desarrollo detallado de las acciones realizadas por INJU en la materia, ver Sempol (2014b:52).

8 A nivel departamental se creó en el marco de la implementación del “2º Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones 2007-2010” en Montevideo la Mesa de Trabajo de Diversidad Sexual.

9 Entrevista a Tania Ramírez.



Derechos y oportunidades para personas trans*

* Trans: personas transexuales, travestis y transgénero

Conocer tus derechos es hacerlos valer

Además de dar participación a un colectivo que hasta el momento no había tenido “voz” en las instituciones del Estado a nivel nacional, este “ida y vuelta” también es percibido como un factor que favorece la eficiencia y eficacia de las políticas que se implementaron en la materia. El “tener a la sociedad civil adentro”, como plantea Gainza (2014:18), permite mayor precisión en la formulación de las medidas y facilita su acercamiento a la población objetivo. La dimensión de la difusión era clave en el caso de las trans, una población que tiene pocos puntos de encuentro con las instituciones estatales en su vida cotidiana o, en los términos planteados por Lukomnik (2013), que está “desinstitucionalizada”, como producto de la discriminación y marginación social que las afecta. En este sentido, el papel que jugaron los actores sociales, especialmente en el interior del país, en la difusión “boca a boca” de las iniciativas tomadas fue determinante.

Este diálogo tuvo como su fruto más destacado la denominada “Agenda de Políticas Sociales y Diversidad Sexual”, un documento lanzado públicamente en setiembre de 2012 en el cual se establecían una serie de compromisos del MIDES en materia de diversidad. Allí se plasmaron, además, los tres puntos de partida que se convirtieron en “mantras” para abogar por políticas de diversidad sexual y específicamente destinadas hacia trans: i) el reconocimiento por parte del MIDES y a través de la Reforma Social de la especificidad de las discriminaciones por orientación sexual e identidad de género; ii) la necesidad de reflejar los avances legislativos que tuvo el país en políticas públicas desde el Poder Ejecutivo; y iii) la pertinencia de la instalación de acciones afirmativas desde el MIDES para abordarlas, particularmente para atender la situación de vulnerabilidad social que afecta a las personas trans (MIDES, 2012). El texto estableció las bases de lo que serían las principales acciones

analizadas en este informe; entonces algunas de ellas ya habían iniciado, otras estaban por hacerlo y algunas fueron compromisos a futuro hoy cumplidas:

- Las propias reuniones periódicas en un espacio de diálogo con la sociedad civil organizada vinculada a la diversidad sexual, previendo ya la institucionalización de este espacio como Consejo Consultivo estable.
- Apertura de categorías sexo/género en los registros administrativos del MIDES, incorporando las categorías mujer trans y hombre trans junto con hombre y mujer según autoidentificación de la persona, lo que permitiría a su vez contar con una base de datos que visibilizara a esta población, hasta el momento inexistente.
- Apoyo a la producción de conocimiento en el campo de la diversidad sexual y políticas sociales a través del convenio con la UdelaR.
- Sensibilización y capacitación de funcionarios/as públicos/as en temas de diversidad sexual.
- Diseño de acciones afirmativas en programas sociales asistenciales, promocionales y socio-laborales: cupo de 2% para trans en Ley de Empleo Juvenil impulsada por INJU; apoyo al proceso de cambio de nombre y sexo registral del Programa Identidad y la Tarjeta Uruguay Social para personas trans.
- Publicaciones sobre la temática.
- Elaboración de materiales de difusión, lanzándose en ese momento el folleto “Derechos



Fuente: <http://www.mides.gub.uy>

y oportunidades para personas trans. Conocer tus derechos es hacerlos valer”, elaborados con el apoyo de ONUSIDA-Naciones Unidas.

- Adhesión al Mes de la Diversidad y exhibición en la fachada del MIDES del mensaje “Todos los derechos para todas las personas. Mes de la Diversidad” (MIDES, 2012).

La concreción de la “Agenda de Políticas Sociales y diversidad sexual” permitió visibilizar lo hecho y realizar compromisos sobre lo que se iría a hacer, contando además en su lanzamiento público con la presencia del Ministro de Desarrollo Social como respaldo político, como muestra la imagen en la página anterior. El mismo día de su presentación se anunciaba además la creación de la TUS Trans, medida que significó un quiebre en relación a la incorporación de la diversidad sexual en el MIDES, como se irá viendo a lo largo del informe.

Las conversaciones entre Estado y sociedad civil no estuvieron exentas de tensiones y altibajos. Los puntos altos del vínculo fueron: i) al inicio, en el momento más intenso en términos de construcción de agenda y diseño de las políticas, cuando las reuniones tenían una frecuencia bimestral o trimestral y ii) al final del período, cuando se crea el Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual (CCDS) a fin de institucionalizar este ámbito de relación con los actores sociales.

Algunos factores que afectaron en la disminución de la intensidad del diálogo fueron los siguientes. Por una parte, cuestiones que hacen a la propia dinámica de relacionamiento interno del movimiento social¹⁰; por ejemplo, se plantearon dilemas en

¹⁰ Aunque el foco de este estudio no está puesto en la dinámica de la sociedad civil, es preciso remarcar la importancia de atender ésta en mayor profundidad para comprender el posicionamiento y las actitudes que se despliegan frente a este organismo y otras dependencias del Estado. Algunos de los debates y desafíos que quedan pendientes en este sentido, planteados por el investigador de estos temas y militante del movimiento de la diversidad sexual Diego Sempol

torno a “*quién puede hablar en nombre de quién*”, señalándose por parte de algunas referentes trans el mayor peso relativo de la voz de los hombres gays en definiciones de las cuales ellas eran las principales implicadas¹¹. Por otra parte, el ámbito de reuniones iniciales había permitido delinear una hoja de ruta inicial y una agenda de trabajo; la DPT debía, a partir de ello, orientar sus esfuerzos en llevarla adelante dichas propuestas, intensificándose la energía puesta en las negociaciones y articulaciones con otros actores gubernamentales a fin de lograr dicha implementación.

Esto no quiere decir que el vínculo con actores sociales haya desaparecido; el mismo se mantuvo a lo largo de todo el período, pero ya no a través de reuniones periódicas de 20-25 personas como al inicio sino en diálogos más puntuales con referentes y organizaciones específicas¹². Además, siguieron funcionando las *instancias de rendición de cuentas* por parte del gobierno realizadas en las fechas asociadas a la diversidad sexual en el país¹³. En este senti-

en entrevista, son: la cuestiones de la heterogeneidad de las organizaciones y la competencia entre ellas, así como la fluidez existente en términos de la emergencia y desaparición de los grupos; la tensión entre enfatizar una política en clave de identidad distinguiendo los grupos trans, de gays y lesbianas por su especificidad versus la posibilidad de articular estas luchas en un marco interpretativo más universalista; la cuestión de la autonomía del movimiento social, por un lado frente al Estado y por otro lado en relación al vínculo con los partidos políticos, considerando la tónica altamente partidocéntrica del sistema político uruguayo y el tradicional solapamiento de dirigentes e integrantes de los movimientos sociales –estudiantil, de trabajadores, feminista, etc.– y los partidos políticos, especialmente de la izquierda; entre otras.

¹¹ Entrevista a Colette Richard.

¹² Entrevista a Patricia P. Gainza.

¹³ El calendario de eventos asociados a la diversidad sexual en Uruguay contempla actualmente actividades a lo largo de todo el año: el 17 de mayo Día Internacional contra la Homofobia y Transfobia; el 28 de junio Día Internacional del Orgullo LGTB y durante el mes de setiembre, que desde el año 2008 la Intendencia de Montevideo ha llamado Mes de la Diversidad Sexual, una iniciativa que busca generar espacios y actividades que promuevan la reflexión, análisis, acción y disfrute y que contribuyan a la visibilización, sensibilización y capacitación de la población en general



do, cabe destacar el encuentro anual denominado “TRANSFORMA”¹⁴, que se viene llevando a cabo desde el año 2012. Se trata de un ciclo de “debates institucionalizados” (Gainza, 2014) convocado por la DPT en torno a una problemática central que viva la población trans. Se expone un documento base con insumos técnicos que diagnostican ese problema y se proponen algunas posibles soluciones a las mismas para debatir. El espacio es abierto, participando autoridades del gobierno especialmente convocadas por la DPT según el asunto de interés, representantes de la sociedad civil y personas independientes que quieran hacerlo.

sobre las realidades y problemáticas de la población LGBTQ y tiene como cierre la Marcha de la Diversidad, el 28 de setiembre. <http://www.proyectovihuruguay.org/index.php/noticias-destacadas/149-agenda-del-mes-de-la-diversidad-sexual> (acceso 31/8/14).

¹⁴ Esta metodología se instaló para las tres poblaciones prioritarias: “ENTRETIERRAS” para migrantes –que dejó de funcionar cuando se desplaza la agenda a otra dependencia gubernamental– y “QUILOMBO” para la agenda afro que todavía tiene permanencia.

Las temáticas tratadas en esta actividad reflejan los desplazamientos de los énfasis de la agenda de trabajo de la DPT en la materia. El primer año (2012) se debatió acerca de las acciones afirmativas como instrumento de política pública para aplicar a población en situación de vulnerabilidad social, y específicamente a personas trans. En 2013 el eje de discusión fue la inclusión laboral; si se examina la “línea de tiempo” de las acciones presentadas al inicio de esta sección, se podrá apreciar que las dos concretadas a fines de ese año refieren a este aspecto: el llamado laboral para trabajar en el MIDES y la inclusión de una cuota del 2% para trans en el programa UT. El TRANSFORMA 2014, por su parte, estuvo enfocado en lo educativo, tema hacia el cual se ha estado orientando la agenda de la DPT en materia de diversidad sexual este año. Ejemplo de ello es que las últimas ediciones de investigación realizadas en el marco del convenio con UdeLaR enfatizaron este aspecto. Además, se lanzó en setiembre de 2014 la campaña de opinión pública “Cambiemos el mundo”, con el apoyo de UNFPA-Naciones Unidas, destinada a sensibilizar a la ciu-

Cometidos del Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual

3º) El Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual tendrá los siguientes cometidos:

- a) Asesorar al Ministro de Desarrollo Social en políticas, programas y acciones en materia de diversidad sexual.
- b) Monitorear y evaluar el desarrollo de las acciones vinculadas a la diversidad sexual en el ámbito de competencia del ministerio.
- c) Analizar y proponer sobre aplicación de programas sociales y uso de recursos públicos comprometidos para su desarrollo, destinados a superar la discriminación por orientación e identidad de género.
- d) Proponer estudios, debates e investigaciones sobre derechos e inclusión de las personas con orientación e identidad de género diversa.
- e) Velar por el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales aplicables a la materia.
- f) Promover la coordinación e interrelación de las dependencias del Ministerio de Desarrollo Social en la aplicación de las políticas sobre diversidad sexual.
- g) Elaborar un informe anual del cumplimiento de sus cometidos y de los avances en la materia.
- h) Ser oído en la elaboración de informes sobre la materia que deba realizar el Ministerio de Desarrollo Social.
- i) Establecer vinculaciones con otros ámbitos de su tipo a nivel nacional e internacional.

Fuente: Resolución ministerial N° 1646/013 del 7 de noviembre de 2013.

dadanía sobre la violencia hacia gays, lesbianas y trans a nivel escolar.

A fin de recuperar la vigorosidad del intercambio con las organizaciones sociales y de institucionalizar la participación social se creó el Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual (CCDS). La iniciativa fue lanzada en setiembre de 2013 en el marco de la rendición de cuentas del gobierno en la “Semana de la Diversidad”¹⁵. El CCDS surge a iniciativa de la DPT y es instalado por vía de la Resolución Ministerial N° 1646/013 (7/11/2013) con la finalidad de institucionalizar el proceso de intercambio sostenido entre el MIDES y las organizaciones sociales vinculadas a la diversidad sexual en general.

Además, la convocatoria a la sociedad civil aclara que se espera sea una espacio de participación para aportar ideas en los distintos momentos del ciclo de la política pública, desde “la generación de acciones adecuadas, así como la evaluación y monitoreo de las mismas”.

La resolución de creación del CCDS reconoce como antecedente al espacio de consulta con organizaciones sociales de la diversidad sexual instalado en el año 2010 y la importancia que tiene “la participación de la sociedad civil para seguir avanzando en la lucha contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género a todos los niveles, así como en la implementación de nuevas líneas de política pública”. Señala, asimismo, que se trata en cuanto a sus cometidos de un órgano de deliberación, asesoramiento y propuesta en materia de políticas públicas encaminadas a

¹⁵ http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/24100/3/innovaportal/arco_iris_de_propuestas (acceso 16/9/14).

erradicar la discriminación por orientación sexual y/o identidad de género.

La integración prevista en la resolución incluye a representantes de direcciones e institutos del MIDES y representantes de la sociedad civil, dejando su Presidencia y Secretaría Técnica en manos de la DNPS. Sin embargo, la resolución prevé que una vez instalado el CCDS, sus integrantes puedan redefinir la forma de composición del espacio y sus reglas de funcionamiento.

La primera reunión del CCDS se realizó el 12 de agosto de 2014, convocándose en esa oportunidad a todas las organizaciones y referentes en diversidad sexual. El acuerdo alcanzado en relación a la composición del espacio entonces fue que participarían tres representantes electos/as por las organizaciones sociales y tres suplentes que permanecerán por un período de dos años en sus funciones. Sobre el funcionamiento del ámbito, se definió que:

- Funcionará en reuniones bimestrales.
- Se propondrá un calendario de reuniones para lo que queda del año.
- Los/as representantes deberán confirmar su participación.
- Luego de dos faltas sin justificar el MIDES solicitará una nueva designación.
- Cada reunión comenzará con la lectura del acta de la reunión anterior y su aprobación.
- Se convocará a una instancia plenaria anual.
- El MIDES apoyará con pasajes a los/as representantes del interior del país¹⁶.

Por último, cabe mencionar que el vínculo con el MIDES coadyuvó al proceso de fortalecimiento del movimiento de la diversidad sexual en dos sentidos. De un modo más directo, porque el MIDES ha apoyado a los grupos con recursos materiales y técnicos: i) apoyo a la Marcha de la Diversidad, desde la declaración de interés ministerial hasta la financiación de transporte para que los grupos de otros departamentos pudiesen acceder a la misma; ii) recursos económicos para fomentar la sostenibilidad de las reuniones y encuentros de las organizaciones del interior; y iii) aportes en materia de elaboración e impresión de materiales de difusión de las organizaciones y asesoramiento técnico, por ejemplo, a través de la realización de talleres.

Esta línea de trabajo, empero, presenta algunos puntos a fortalecer. Desde la DPT se considera necesario fijar todavía más claramente los criterios de asignación de los recursos existentes para destinar al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil a fin de poder filtrar las demandas acorde a la lógica de los propios objetivos de la DPT. Asimismo, se entiende necesario profundizar los apoyos de tipo técnico, por considerarse que son los más sustantivos y perdurables en sus impactos. También se señaló que esta línea de acción insueme tiempos de gestión importantes a la División, debido a los mecanismos burocráticos establecidos para su concreción¹⁷. Para afinar todas estas dimensiones, se recomienda “protocolizar” los procedimientos de asignación de recursos, estableciendo reglas de acceso y asignación de los recursos, forma de solicitud de los mismos, de rendición de cuentas, etc.

El MIDES también apoyó de un modo más indirecto al fortalecimiento de la sociedad civil, dado que la propia apertura de ámbitos de intercambio con el Estado parece haber incentivado la confor-

¹⁶ Documento “Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual, Reunión 1, 12 de agosto de 2014, Acuerdos sobre propuesta de funcionamiento”. DPT, inédito.

¹⁷ Entrevista a Andrés Scagliola y reunión de trabajo con el equipo de la DPT (28/7/14).

mación de grupalidades y la formalización de su actividad, especialmente fuera de la capital.

3.2 Legitimar la agenda y contar con insumos básicos para el diseño basado en evidencia: la producción de conocimiento

El campo de estudios académicos sobre diversidad sexual en Uruguay es incipiente; ha tenido avances en los últimos años pero todavía tiene por delante el desafío de consolidarse en tanto tal y profundizar su investigación en temas de diversidad sexual y políticas públicas en particular. A ello que se agrega que al inicio de este período no existían estadísticas oficiales que contemplasen esta dimensión. Sin embargo, echar luz sobre las problemáticas que afectan específicamente a las personas LGBT en Uruguay era clave para poder avanzar en el diseño de políticas dirigidas hacia ellas. Más concretamente, para poder:

- definir problemas públicos y jerarquizarlos en la agenda gubernamental/decisional;
- traducir las orientaciones político-normativas de la perspectiva de derechos humanos en la práctica, lo que exige formular políticas basada en evidencia y diagnosticar los problemas a atender;
- realizar una asignación de recursos públicos eficaz y eficiente, legitimando la pertinencia de generar gasto público sustantivo destinado a combatir la discriminación por identidad de género y orientación sexual –hasta el inicio del período de gobierno éste era prácticamente nulo (Sempol, 2013)–;
- contar con argumentos fuertes, respaldados académicamente, para utilizar en la negocia-

ción con otros actores a fin de concretar las políticas.

Para llenar esta “laguna” entra en escena la primera medida iniciada en el tiempo del conjunto que se analiza en este informe: el convenio del MIDES con el Área de Política, Género y Diversidad del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR), que incorporó hace algunos años la temática de diversidad sexual en su agenda de investigación y enseñanza. El convenio se ha venido implementando sin interrupciones desde el 2012¹⁸ y está prevista al menos hasta el 2015.

El mismo tiene un doble objetivo: la sensibilización de funcionariado del MIDES y la generación de información para la transversalización de las perspectivas de no discriminación y diversidad sexual en las políticas sociales del MIDES. Ambas líneas buscan aportar, en última instancia, en un mismo sentido: crear una “masa crítica” de individuos sensibilizados con la temática que consideren pertinente su abordaje en los distintos niveles del ciclo de elaboración de políticas públicas, especialmente al interior del MIDES.

El componente de producción de conocimiento –la línea de sensibilización se aborda en el próximo apartado– era considerada sustancial por la DNPS por entender que el respaldo académico de la UdelaR aportaría a la construcción, planteamiento y legitimación del problema público en cuestión. Los materiales elaborados en el marco del convenio ayudaron a construir los marcos interpretativos de las políticas diseñadas y a “convencer” a otros actores sobre la pertinencia de las medidas que la DPT ha impulsado.

Esa alianza fue estratégica porque permitía validar lo que uno podía interpretar que era una demanda social desde un punto de vista

¹⁸ El primer convenio se firmó a fines de 2011. Véase ficha de la acción al final.

científico [...] Entonces, de alguna manera, a la legitimación social o política del asunto se le añadía una cuestión de aval académico, de [...] que lo que estábamos haciendo efectivamente respondía a un problema. Creo que ayudó a construir el problema público al que nos estábamos enfrentando (Andrés Scagliola, en entrevista).

Para llevar adelante estas investigaciones se conformó un equipo multidisciplinario. A la fecha se hicieron dos publicaciones de los hallazgos. Éstos buscan aportar en dos sentidos. Por un lado, en delinear un perfil de la realidad de los/as ciudadanos/as no heteroconformes en distintos ámbitos (familia, educación, violencia, etc.), para hacer visibles las desigualdades imperantes y construir un problema público que se considere digno de atención por parte de las políticas públicas. Por otro lado, buscó analizar el vínculo de las políticas sociales e instituciones estatales con las personas de la diversidad, a fin de evidenciar la discriminación existente y promover alternativas de cambio. La definición de los temas a estudiar en cada oportunidad se realizó en conjunto entre la UdelaR y la DPT, debido a que la finalidad era contribuir a potenciar los procesos y las agendas que se estuvieran llevando adelante en el ámbito gubernamental¹⁹.

¹⁹ La primera publicación, “Políticas públicas y diversidad sexual: Análisis de la heteronormatividad en la vida de las personas y las instituciones. Informe final” (2013) presenta dos tipos de estudios, pero que en conjunto buscar dar cuenta de la diversidad sexual a lo largo del ciclo de vida, desde la primera infancia hasta la vejez. Dos de los artículos analizan políticas públicas existentes en el Estado uruguayo que incluían la perspectiva de género y diversidad sexual en sus diseños y tenían distinta población destinataria. Su objetivo fue identificar buenas prácticas que se hubieran desarrollado y dificultades existentes a la hora de traducir los compromisos discursivos con la perspectiva de género y diversidad en la implementación. Asimismo, al evidenciar lo problemático del vínculo entre el Estado y la población LGBT en programas que estaban atentos a esta faceta, pretendían iluminar la gravedad de la situación que se vive en la mayoría de los programas públicos, los cuales ni siquiera reconocen su pertinencia. Los restantes estudios observaron las políticas públicas pero “a través de” la mirada de las/

En cuanto a la difusión y el uso que se ha dado a estas publicaciones, es necesario mencionar algunas fortalezas y debilidades. La primera publicación fue presentada en instancias con funcionarios/as del MIDES y equipos vinculados a la implementación de los programas estudiados y en un encuentro de la sociedad civil realizado en el interior del país (MIDES, 2013b). La segunda ha sido utilizada como insumo para elaborar el documento base de la actividad TRANSFORMA 2014²⁰ sobre educación y fue presentada en el mes de setiembre en la Facultad de Psicología, dependencia con la cual la DNPS iniciará un convenio de trabajo que implicará, entre otras acciones, la realización de investigación en la materia.

No obstante, el referente por UdelaR del convenio²¹ ha indicado algunos desafíos al respecto de este punto. Según ha explicado, el MIDES requiere de “ciencia aplicada”, es decir de contar con insumos concretos para tomar sus decisiones, que incluyan recomendaciones para la intervención. Sin embargo, la incipiente construcción de este campo de estudios en Uruguay hace dificultoso cumplir

los ciudadanos/as. Uno de ellos pone el foco en la relación entre vejez y diversidad sexual, que resultaba pertinente en el marco del proceso de construcción de un Sistema Nacional de Cuidados liderado por el MIDES y, dentro de éste, por la propia DNPS. El otro examinó los arreglos familiares lésbicos y su interacción con el Estado (educación y salud), procurando echar luz sobre un tema todavía menos estudiado y visible que la homosexualidad masculina: las lesbianidades. La segunda publicación, “De silencios y otras violencias: Políticas públicas, regulaciones discriminatorias y diversidad sexual” (2014), como se adelantó, puso un énfasis especial en la temática educativa. También se continuaron otros dos ejes de la edición anterior: el análisis de las estructuras políticas e instituciones de modo directo, esta vez examinando las fortalezas y debilidades de la ley antidiscriminación y la producción de conocimiento sobre lesbianidades enfocada en el tema violencia. En la etapa del convenio que está iniciando a fines de 2014, se profundizará sobre violencia escolar a nivel de secundaria, apostando a combinar una estrategia cualitativa con la generación de datos cuantitativos sobre el fenómeno.

²⁰ Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/29672/1/doc_base_transforma.pdf (acceso 16/9/14).

²¹ Entrevista a Diego Sempol.

con esta expectativa, dado que no existe una acumulación en “ciencia básica”. Para aportar en el fortalecimiento del área de estudios plantea como necesario, por un lado, difundir más y mejor las investigaciones que se han realizado, generando espacios de debate y reflexión académica sobre sus hallazgos; y por otro lado, fortalecer las instancias de discusión con los actores involucrados en la elaboración de políticas públicas, para ayudar a que efectivamente los conocimientos producidos los alimenten.

El incentivo a la producción y la difusión de conocimiento sobre diversidad sexual, identidad de género y sexualidad que ha llevado a cabo la DNPS no se agota en el convenio con la UdelAR. Por ejemplo, se han abordado estos asuntos y otros afines a través de la serie “Hablando de Derechos Humanos” editada por la DPT, en la cual se lanzaron las siguientes producciones: “Literatura, instrumento de apertura a la alteridad. La realidad trans” (Helena Modzelewski, 2013); “Personas viviendo con VIH” (Juan José Meré, 2013); “Diversidad sexual y políticas públicas” (Diego Sempol, 2012) y “Sexualidades y derechos humanos” (Mariana Viera, 2012).

Asimismo, la propia DPT ha tenido una gran preocupación por construir estadísticas que permitieran tener una idea más precisa de cuánta población trans existe en Uruguay y cómo está distribuida territorialmente, así como para acceder a un perfil de su situación actual en relación a variables como nivel educativo, inserción laboral, salud, vivienda, y otras. También era preciso saber cuál era la relación de las personas trans con el MIDES y las prestaciones sociales en general.

Para avanzar en esta línea, se emprendieron dos acciones: i) la incorporación de la variable identidad de género en los formularios de acceso a los beneficios sociales del MIDES y ii) la TUS Trans para población trans, que entre objetivos pretendía constituirse en un dispositivo para recolección de información de este tipo. A continuación se describen brevemente ambas estrategias de producción

de conocimiento y su importancia para el diseño de políticas sociales.

I) Incorporación de la identidad de género en los registros administrativos

El MIDES, para registrar sus intervenciones y los vínculos con sus beneficiarios/as, utiliza un mecanismo por el cual ingresando el número del documento identificatorio de la persona (cédula de identidad), automáticamente el/la funcionario/a obtiene del sistema informático sus nombres, apellidos y sexo registral (femenino/masculino), a partir de la base de la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) que se utiliza como referencia en todo el Estado. El problema es que este *sistema invisibiliza a las personas trans* porque no deja espacio para su identificación como tales: si el/la ciudadano/a realiza y finaliza el cambio de nombre y sexo registral en el marco de la Ley 18.620, entonces aparece asociado a su identidad actual como mujer u hombre; si no lo hizo, el registro muestra solamente su sexo registral, y por lo tanto, se trabaja a partir de la disonancia entre éste y el nombre de uso, la identidad y/o las expresiones de género de la persona. Además, este sistema de registro habilita a que se generen situaciones de violencia transfóbica por parte del Estado a la hora de atender a ciudadanos/as trans, debido a que serán llamados/as por su nombre registral, en un contexto en el cual buena parte de la población trans no ha culminado el proceso de cambio de nombre y sexo registral²². Por todo ello, una de las primeras tareas que emprendió la DPT en relación a la transversalización de la perspectiva de diversidad sexual en el MIDES fue promover la incorporación de la categoría trans en los formularios de beneficios sociales.

Para avanzar en esta medida, la DPT contaba como un gran instrumento legitimador de su intención: la Ley 18.620 que consagraba el derecho a la identidad

²² Sobre este punto, ver Lukomnik (2013).

de género y al cambio de nombre y sexo registral en los documentos identificatorios. A través de ésta, el Estado reconoce el derecho a la identidad de género más allá de la anatomía, permitiendo a las personas trans de cambiar su sexo registral independientemente de haberse realizado o no una operación de reasignación de sexo o haberse sometido o no a tratamientos de hormonización. Incorporar la variable identidad de género y dentro de ésta a la categoría trans en los registros oficiales se torna, a partir de la existencia de la ley, una política que todo el Estado uruguayo tiene la obligación de emprender en relación a sus procesos administrativos.

Para comenzar a programar la medida a nivel de MIDES, lo primero que se hizo fue reflexionar en términos teóricos-políticos sobre la forma más propicia de construcción de la variable y sus categorías. El segundo desafío fue definir las formas de instrumentación de este cambio en las herramientas de registro del MIDES, para lo cual se articuló con la División Informática de Dirección General de Secretaría (DIGESE). Cabe aclarar que al inicio del período el ministerio tenía una fragmentación importante en la forma de registro administrativo, con modalidades diferentes según los programas y dependencias²³. Así, la DPT comenzó a trabajar priorizando los instrumentos de los programas que estaban involucrados en las acciones afirmativas dirigidas a personas trans instauradas en este período, como TUS y UT. La DPT también ha apoyado a aquellos programas que por voluntad propia quisieron incluir la categoría trans, aunque estos fueron excepcionales²⁴.

En todas estas gestiones, el proceso concreto que se llevó a cabo para la incorporación de la categoría trans fue agregar variables a las ya existentes. Intentar modificar de raíz todo el sistema resultaba dificultoso porque suponía propiciar una transforma-

ción en la base “madre” que manejaban –los datos de nombre, apellido y sexo registral provenientes de la DNIC– que tenía también sus ventajas, como se dijo: que el/la operador/a del MIDES, con solo ingresar el número de cédula del/la ciudadano/a, pueda acceder al resto de sus datos; y el hecho de que otorga unicidad a todos los registros del vínculo entre el ciudadano/a y el Estado. Ante este escenario, la DPT optó por solicitar a los/as referentes de los programas y a los técnicos de la División Informática que agregaran categorías a las ya existentes en los formularios, a fin de contar con más datos que al cotejarlos permitiesen identificar a las personas trans²⁵. Los campos agregados fueron: “nombre de uso social” e “identidad de género”, incluyendo como categorías de esta última a las siguientes: “Identidad no definida”, “hombre”, “mujer”, “hombre trans”, “mujer trans” y “no contesta”.

Es de destacar que con esta acción se reconoce la diversidad existente entre las personas trans de dos formas. Por un lado, porque las indicaciones que ofrece la DPT en relación a la comprensión de la categoría trans reconoce dentro de esta población a: travestis, transexuales y transgéneros²⁶. Pero

²⁵ Entrevista a Patricia González Viñoly.

²⁶ La DNPS ha venido trabajando a partir de la conceptualización de las identidades trans planteada por Sempol (2012:33). El término trans se utiliza para denominar de manera inclusiva y genérica a las personas travestis, transexuales y/o transgénero, quienes viven un género que no se corresponde con el género atribuido socialmente a su sexo. Según esta clasificación, las travestis “se identifican con una versión culturalmente inteligible de lo femenino, utilizan en forma más o menos permanente ropa del sexo opuesto, pero no desean modificar quirúrgicamente sus genitales, y pueden haberse realizado o no modificaciones del cuerpo a través de prótesis de siliconas, hormonas, etcétera”. Las/os transexuales se caracterizan por “la convicción perdurable de pertenecer al sexo opuesto a aquel que fuera asignado al nacer; malestar y rechazo intenso respecto del propio cuerpo; deseo persistente de realizar una operación de reasignación de sexo y procedimientos hormonales y dependencia del sistema biomédico. [...] Si bien muchas personas transexuales eligen identificarse como hombres o mujeres una vez finalizada la transición, existen también muchas otras/os que conservan el calificativo identificándose como mujeres u hombres transexuales o trans”. Mientras que las

²³ Entrevista a Nicolás Herrera (División Informática/DIGESE/MIDES). Más detalles sobre estos puntos se encuentran en la ficha anexo.

²⁴ Entrevista a Patricia González Viñoly (técnica de la DPT).

Captura de pantalla del sistema Smart

The screenshot shows a web interface with four tabs: 'Datos Personales', 'Datos Horizontales', 'Intervenciones', and 'Trayectorias'. The 'Datos Personales' tab is active, displaying a form titled 'Datos Generales'. The form includes the following fields:

- Documento Primario: [input field]
- Otros Documentos: [input field]
- Primer Nombre: [input field]
- Segundo Nombre: [input field]
- Primer Apellido: [input field]
- Segundo Apellido: [input field]
- Alias: [input field]
- Fecha de nacimiento: [input field]
- Estado civil: [input field]
- Sexo: [input field]
- Nacionalidades: [input field]
- Lugar de nacimiento: [input field]

Below these fields is a section titled 'Cree tener ascendencia...' with the following options:

- Afro Negra
- Asiática o amarilla
- Blanca
- Indígena
- Otra
- No contesta

Below this section is the question '¿Cuál considera la principal?' followed by a field labeled 'Identidad de género:'.

además, porque a pesar de que son más conocidas públicamente las identidades trans femeninas, también se atiende a la existencia de personas que se identifican como trans masculinos.

A fin de mejorar todavía más el registro en este sentido de apertura de las categorías, se podría considerar tener una categoría trans que permitiría incluir a quienes no se visualizan ni como hom-

bres ni como mujeres trans, por estar atravesando un proceso de migración en su identidad genérica o simplemente por no reconocerse en ninguno de los dos polos del binario hombre/mujer, que de alguna forma esta construcción de la variable reproduce. Si bien es cierto que de los cuatro valores mencionados, la variable permite marcar la opción “Identidad no definida”, no es esperable que los/as técnicos/as la utilicen para incorporar a estas personas en un entorno en el cual se constatan todavía importantes dificultades para el registro y el correcto uso de esta variable en general –este punto se retoma más adelante–.

En el correr de este período y de forma paralela al proceso de reconocimiento de la categoría trans, el MIDES ha transitado una modernización de su sis-

personas transgénero “son aquellas personas que [viven] migraciones en su identidad de género, pero que aún están en proceso y no tienen un destino definido, ni claro”. El uso de estas categorías se puede apreciar en distintos documentos elaborados por la DPT; véase por ejemplo el “Manual para la atención y gestión del cambio de nombre y/o sexo registral de personas trans (travestis, transexuales y transgénero)”.

tema de gestión de la información, que surge de la necesidad de unificar y centralizar los instrumentos que se utilizan en el organismo. Así se configuró una plataforma de gestión única digital llamada Smart (Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites), cuyo uso se “universalizó” en el ministerio en el 2013²⁷. Desde inicios del 2014 quedó incluida también en el sistema la variable identidad de género con la categoría trans y el campo para colocar el nombre de uso social además del registral, aunque se mantiene, como ya se señaló, la variable “sexo” tal y como aparece en el documento de identidad de la persona, siendo aquí las categorías: “desconocido”, “femenino”, “masculino” y “no aplicable”. Lo interesante del Smart es que permite contar no sólo con datos de las intervenciones que realiza el MIDES sino que también habilita al ingreso de “datos horizontales” que pueden ser de interés para cualquier programa, es decir, información sobre el nivel educativo, la situación de empleo, de acceso a la vivienda de la persona beneficiaria, etc.²⁸

El cambio tecnológico de los procesos administrativos del organismo que culminaron en la creación del Smart constituyó, en cierto sentido, una “ventana de oportunidad” para lograr que el proceso de reconocimiento y visibilización de la identidad trans tuviera un mayor alcance e institucionalización en el ministerio. La variable quedó incorporada en el instrumento central de registro de información y por lo menos cada técnico/a que ingrese al sistema puede “verla” y conocer su existencia; aunque, como se verá, todavía existentes importantes obstáculos para su correcto uso. Además, permite que los actores con interés en realizar políticas hacia personas trans puedan identificarlas e inclusive tener información sobre su situación socioeconómica en distintas dimensiones de interés.

El proceso de incorporación de la variable identidad de género y de la categoría trans relatado tuvo dos principales obstáculos para su concreción. El primero fue convencer a otros actores del MIDES de la pertinencia de esta medida. Los argumentos de resistencia a la misma remarcaban que la iniciativa complejiza los instrumentos de registro y exige un esfuerzo para su puesta en marcha que no se condice con lo que sería luego su “uso real”, debido a la escasa proporción de personas trans del total de la población beneficiaria del MIDES. Un segundo argumento contrario era el de las dificultades técnicas que implicaba modificar las herramientas de gestión e información. En muchos casos, las resistencias para avanzar hacia la realización de acciones afirmativas para trans se formularon en el plano instrumental, de la programación de las herramientas, más que plantearse en el nivel teórico-político. Estas dificultades han podido ser sorteadas gracias a la disposición de la DPT de llevar “soluciones” a las contrapartes con las cuales se articuló y de la apertura de éstas para el diálogo. En particular se destacó en este sentido la disposición del Director de la División Informática Diego Ciapessoni y de algunos técnicos de dicha dependencia que se configuraron como “aliados”; una vez que se aceptó el trabajo entre la DPT y esta dirección, muchas otras articulaciones interinstitucionales se vieron facilitadas –por ejemplo, la inclusión de un cupo para trans en el programa “Yo estudio y trabajo”²⁹– debido a que el factor “técnico” no se interponía como un problema que inhibiera de avanzar en esta dirección.

Otro factor que ha permitido hacer frente al argumento de las dificultades técnicas fue la modalidad de incidencia adoptada por la DPT. Ésta apuntó a la sensibilización de las contrapartes, esgrimiendo argumentos sustantivos que rescaten la justicia de la iniciativa, y se preocupó de “llevar” no sólo el “pro-

²⁷ Entrevista a Nicolás Herrera.

²⁸ Entrevistas a Nicolás Herrera, Patricia González Viñoly y Romina Napoliti (responsable del Departamento de mejora continua de atención a la ciudadanía/DNGT/MIDES).

²⁹ El mismo está coordinador por la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y es co-ejecutado con el INJU-MIDES y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

blema” sino también propuestas de solución concretas a los mismos³⁰. Este último punto en particular favorece los procesos de transversalidad de las perspectivas en cuestión porque amortigua la visión de los actores de que es una agenda que se les impone, que les trae más trabajo y no les deja nada a cambio.

En cuanto a las debilidades de la incorporación de la categoría trans en los formularios, cabe mencionar que el llenado de la variable no es un campo obligatorio en todos los casos; solamente lo es cuando un programa lo requiere y solicita a la División Informática su inclusión específicamente. Esto quiere decir que, si bien en cada contacto que un/a técnico/a tenga con un/a beneficiario/a puede ver esta información y actualizarla, no necesariamente lo hace porque en muchas oportunidades no tiene obligación de hacerlo para los requerimientos de su programa.

En el mismo sentido, la inclusión de la variable identidad de género en los instrumentos que se diseñan específicamente para los programas sigue quedando a merced de sus responsables. Hasta el momento, la norma ha sido que se incorpora cuando se aplican acciones afirmativas para trans, siendo excepcionales los casos en los cuales se muestra interés independientemente de ello.

Otro punto a fortalecer refiere al uso que los/as operadores/as sociales hacen del instrumento. Desde el Departamento de Mejora Continua de Atención a la Ciudadanía de la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DGNT) se constatan dos problemas en este sentido: i) la detección de casos puntuales de discriminación hacia personas trans en la atención al público del MIDES; y ii) el subregistro de la variable identidad de género, al punto tal que hay menos personas trans registradas en el sistema que TUS Trans entregadas, por ejemplo³¹.

Estas dificultades pueden ser interpretadas de dos formas. Por una parte, como una forma de transfobia, en el primer caso de manera explícita –aunque son situaciones más bien puntuales– y en el segundo, más frecuente, por “omisión”. Cualquiera de las dos explicaciones está asociada a la falta de sensibilización en el tema o al desconocimiento respecto del mismo de los/as funcionarios/as. En efecto, señala Gainza (2014:20) en su examen de la TUS Trans que, dada la visión tradicional de las políticas sociales asociadas a la vulnerabilidad económica predominante en el MIDES, existe una forma de discriminación implícita asociada a anteponer el trabajo con sectores socioeconómicamente pobres a personas excluidas por otros clivajes de discriminación. Asimismo, afirma que en algunas Oficinas Territoriales (OTs) del MIDES se visualiza que trabajar con población trans agrega un nuevo problema a enfrentar a los muchos que ya tienen los/as funcionarios/as en dichas dependencias.

Hay que contemplar, asimismo, que han habido dificultades por parte del MIDES en general para el registro de información, más allá de la variable identidad de género, lo que indica la presencia de factores más estructurales asociados a la atención al público que afectan a la política en cuestión. Entre ellos, la entrevistada de la DNGT destacó los siguientes: la existencia de personas que están trabajando hace muchos años en esta tarea que es muy desgastante; la falta de recursos humanos en oficinas del interior del país que suelen ser pequeñas y atienden a las personas en lo referente a todos los beneficios sociales; la cantidad de ciudadanos/as que atiende un/a funcionario/a por día, que lo/a lleva a completar la menor información posible en cada formulario; y la existencia de una concepción extendida de que el trabajo “cara a cara” con la población tiene su lógica y prioridades propias entre las cuales no se destaca la tarea del registro de información para su posterior tratamiento y uso como evidencia y conocimiento.

Los datos de registro de personas atendidas y atenciones del MIDES en los últimos años –disponi-

³⁰ Entrevistas a Patricia González Viñoly y Tania Ramírez.

³¹ Entrevista a Romina Napoliti. Más datos sobre atención a la ciudadanía se encuentran en la ficha (anexo).

bles en la ficha al final– evidencian especiales dificultades en la materia en algunos departamentos del país. Si se examinan los números relativos a la población general que atiende cada departamento se aprecia que en 2013 la proporción de trans atendidos/as fue mayor en Cerro Largo, Colonia, Flores, Rivera y San José, mientras que los departamentos con menor proporción fueron Salto, seguido de Paysandú, Soriano y Canelones. En 2014, se repiten como los que presentan una proporción más baja Lavalleja, Maldonado, Paysandú y Salto. Es necesario prestar especial atención a los casos de Salto y Paysandú que se repiten los dos años en el grupo con dificultades. Asimismo, hay un dato llamativo en la cantidad de personas atendidas por el MIDES según identidad de género en el caso de Rivera y al examinar la cantidad de atenciones según la misma variable en Maldonado: aparece un mayor número de hombres trans que de mujeres trans, lo que puede estar hablando de un error en la comprensión de las categorías, dado que los datos sobre personas trans en Uruguay presentan una visibilidad mucho mayor de las trans femeninas³².

Estos problemas ya fueron identificados por el MIDES y se están desarrollando medidas complementarias a las sensibilizaciones al funcionariado ofrecidas por la DPT para subsanarlos. Concretamente, el Departamento de Mejora Continua de Atención a la Ciudadanía está elaborando un manual de atención no discriminatoria al público y está recibiendo apoyo de la DPT para transversalizar las perspectivas de diversidad sexual y étnico-racial en el mismo.

El desafío a futuro es promover que otros organismos estatales se sumen a esta buena práctica de incorporar en sus registros administrativos la variable identidad de género y como una categoría de ésta a las identidades trans, a fin de poder cruzar

información entre las distintas dependencias del Estado³³.

II) La TUS Trans como mecanismo de recolección de información

Para avanzar en la medición de la magnitud de la población trans del país se intentaron diversas estrategias de cálculo que no dieron los resultados esperados, como por ejemplo intentar una estimación en base a los datos de otros países con condiciones socioeconómicas y culturales similares a las de Uruguay. La TUS Trans se diseñó, entre otros objetivos, como un dispositivo de relevamiento de información de los/as beneficiarios/as que ayudara a paliar este déficit de información³⁴.

Las solicitudes de tarjetas se acompañan de un formulario que debe ser respondido por los/as solicitantes, en el cual se reúne información vinculada a educación, composición del hogar, salud, entre otros elementos. El conjunto de formularios ha permitido crear un registro de datos con información específica sobre la población solicitante de la TUS Trans, a partir del cual se elaboró el Informe preliminar de caracterización de la población trans solicitante de la TUS, realizado en mayo de 2013 con una actualización en setiembre de 2013 y otra en julio de 2014 (Gainza, 2014:19). Dado que el último Censo Nacional de Población realizado en 2011 no relevó la variable identidad de género sino solo el sexo biológico, estos informes ofrecen la primera y mayor sistematización realizada en Uruguay referida a población trans (MIDES, 2013c)³⁵.

³² Ver el perfil de personas trans elaborado por la DPT a partir de los datos de la TUS Trans (Gainza, 2014).

³³ Este punto fue planteado en la presentación realizada por Maia Calvo en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales/UDelAR (17/9/14).

³⁴ El resto de los objetivos específicos de esta medida se encuentra en la ficha al final.

³⁵ Posteriormente la Facultad de Ciencias Sociales se embarcó en un proyecto que buscó relevar información cuantitativa y cualitativa exhaustiva sobre personas trans en Uruguay. Véase Failache et al (2013, citado en Sempol, 2014b).

Esta acción no estuvo exenta de obstáculos. En primer lugar, los registros que sistematizaban los datos de los formularios de solicitud de la TUS Trans presentaban un formato que no permitía el trabajo con información agregada, por lo tanto la DPT tuvo que construir una base que los unificara³⁶. En segundo lugar, hubo problemas en la recolección de datos, tales como formularios incompletos, respuestas que no se correspondían con las preguntas (MIDES, 2013c), y preguntas abiertas que se contestaban con información muy variable según la interpretación de cada funcionario/a, haciendo difícil su sistematización. Para revertir dichas dificultades, se elaboró un formulario online en el marco del Smart y en coordinación con la División Informática, aunque este cambio también implicó reconstruir información que se había perdido en el proceso³⁷. Además, está previsto poner en marcha como procedimiento de recolección de mayor información la realización de visitas a los hogares de los/as solicitantes por parte de la DINEM (MIDES, 2013c; Gainza, 2014).

Por último, cabe destacar que la base creada por la TUS Trans ha permitido aceptar la comunicación del MIDES con las personas trans, potenciando la difusión de sus derechos y acceso a beneficios sociales.

3.3 Fertilizando el terreno: las acciones de sensibilización

Otro paso que se pensó y concretó junto con los dos primeros –diálogo con la sociedad civil y producción de conocimiento e información– en términos de temporalidad y secuencia fue la realización de sensibilizaciones en diversidad sexual y políticas públicas al funcionariado del MIDES. El mismo buscaba generar un piso mínimo de condiciones favorables para el avance de la perspectiva de dere-

chos y diversidad en el ministerio, y se justificaba además en otras razones.

En primer lugar, si el MIDES estaba asumiendo estos enfoques como lineamiento político, entonces era preciso que todo el funcionariado los incorporara en su trabajo, desde las personas encargadas de atender público hasta los/as evaluadores/as de los programas. Si bien la agenda de la diversidad sexual ganó visibilidad en los últimos años y logró importantes avances en materia legislativa, desnaturalizando a nivel público-político la discriminación por orientación sexual e identidad de género (Sempol, 2013), la sociedad uruguaya todavía tiene un largo camino por recorrer en el proceso de “reconocimiento social” (Pecheny, 2001) de la diversidad sexual. Los/as funcionarios/as del MIDES no están libres de los prejuicios heterosexistas que la sociedad inculca a través de todas sus instituciones. Como bien planteaba una entrevistada³⁸: “por trabajar en el MIDES no es que automáticamente te ponés lentes no-discriminación”. Además, hasta ese momento, la discriminación por identidad de género hacia personas trans y por motivo de orientación sexual no había sido explícitamente tematizada por el ministerio como parte de sus cometidos salvo en ocasiones muy puntuales.

En segundo lugar, la sensibilización era clave porque la DNPS no ejecuta programas directamente. Por ende, para promover la transversalización de la perspectiva de diversidad sexual debía “intervenir” –convencer, negociar, transferir capacidades y trabajar en conjunto con– otras dependencias ministeriales y sus programas. Obviamente, una pieza muy relevante para este tipo de desarrollos es la voluntad de cooperar de quienes tienen responsabilidades políticas sobre las unidades y políticas a transversalizar. Pero igualmente importante es el papel de los llamados en la literatura sobre *gender*

³⁶ Entrevista a Patricia González Viñoly.

³⁷ Entrevista a Patricia González Viñoly.

³⁸ Entrevista a María Rossi (responsable del área Gestión Humana, División de Recursos Humanos, DIGESE/MIDES).

mainstreaming como “puntos focales de género³⁹”: personas sensibilizadas, comprometidas y/o conectoras del tema –en este caso, diversidad sexual– que lo asumen como su agenda en sus lugares de trabajo, independientemente de que éstos y/o sus propias funciones laborales allí no estén asociadas a la temática. Estos agentes cumplen una triple tarea que facilita la incorporación de las perspectivas transversales: ofician como canal de comunicación con los actores especializados en la materia, en este caso con la DPT o como asesores/as de sus jerarcas sobre cómo avanzar en el asunto; al tiempo que operan como multiplicadores/as entre sus compañeros/as, facilitando la realización de las tareas que dependan de ellos/as y sensibilizándolos/as en el día a día a través de su compromiso. Para la DPT era fundamental identificar la existencia de aliados en otras direcciones, institutos, divisiones o departamentos, y en caso en que no existiesen de antemano, poder ir “construyéndolos” de alguna forma, para lo cual las instancias de capacitación y sensibilización son fundamentales.

En tercer lugar, esta línea de trabajo permitiría visibilizar la perspectiva de derechos y diversidad sexual en el MIDES en todos los niveles, entre el funcionariado y los/as responsables políticos. Asimismo, se constituía en una forma de dar a conocer a la novel DPT y sus cometidos.

El componente de sensibilización se llevó a cabo, como ya fue señalado, a través del convenio con la UdelaR. Las instancias de sensibilización y formación buscaban conseguir una adhesión al enfoque de diversidad sexual por parte del funcionariado MIDES y fortalecer sus capacidades para el diseño y la gestión política desde el mismo. Más específicamente, sus objetivos fueron:

- Incorporar nociones básicas sobre diversidad sexual y terminología LGBTI⁴⁰.
- Discutir e intercambiar sobre cómo las políticas públicas existentes no están pensadas desde una perspectiva de diversidad sexual y de qué manera la heteronormatividad directa o indirectamente atenta contra los derechos y oportunidades de las personas LGTBI.
- Pensar en forma conjunta políticas públicas orientadas o que incluyan una perspectiva que trabaje los problemas de discriminación por orientación sexual e identidad de género (MIDES, 2013b).

Existieron dos modalidades de formación. Por un lado, los espacios de sensibilización más básicos, de una carga horaria de cuatro horas, destinados a todo el funcionariado en general. Y por otro lado, un formato de profundización, aplicado a programas y secciones que lo requirieran, ya sea por voluntad política de sus responsables o por tener que participar de la implementación de las acciones afirmativas para trans que se desarrollaron. Esta segunda modalidad está destinada a pensar la política a la que se aboca el equipo en cuestión desde una perspectiva de diversidad sexual e insume instancias de trabajo más intensivas. En cualquiera de los casos, se intentó privilegiar un formato taller, con un límite de participantes de entre 20 y 25 personas, aunque en algunas ocasiones se vio la necesidad de hacer reuniones más amplias.

Para convocar a las sensibilizaciones, inicialmente la responsable de la DPT solicitó reuniones a los/as responsables de cada una de las distintas direcciones e institutos del MIDES, a fin de informar al respecto de las instancias que se estaban abriendo y de lograr el involucramiento institucional de los/as dirigentes para que enviaran, o al menos permitie-

³⁹ El término *gender focal points* no ha sido acuñado por un/a autor/a en particular, sino que es parte del lenguaje que se suele utilizar en referencia a esta estrategia –por ejemplo, es muy corriente a nivel de organismos internacionales como las Naciones Unidas–.

⁴⁰ Esta terminología es la utilizada por el original que se cita en este párrafo.

ran ir, a sus recursos humanos a las mismas⁴¹. Así, aunque la asistencia a la formación era voluntaria, la mayoría de las direcciones e institutos permitieron a sus funcionarios/as interesados/as hacerla como parte de su carga horaria en el MIDES y no como una actividad “extra” o particular. Los encuentros se establecieron en dos turnos, uno matutino (de 9 a 13 horas) y otro vespertino (de 13 a 17 horas), lo que facilitó la asistencia (MIDES, 2013b).

Para una primera etapa de sensibilización, la opción de hacerla voluntaria parece haber sido la más apropiada, evitando “imponer” la agenda, lo que suele generar resistencias en las contrapartes que no se dedican al tema en su trabajo cotidiano. Sin embargo, esto generó un sesgo en la asistencia, acercándose quienes ya tenían un acercamiento al tema o al menos una apertura al mismo. Ello inhibe a la política de acceder a los/as funcionarios/as más resistentes, aunque su sensibilización se presenta como más urgente aun cuando desde el MIDES se establece la orientación política de incorporar este enfoque.

Una fortaleza de las sensibilizaciones fue su alcance territorial, llegando a todos los departamentos del país y “saliendo” al interior desde el inicio, un rasgo inusual en Uruguay donde las acciones corrientemente se concretan primero en la capital y luego se extienden hacia otros lugares. Un dato ilustrativo en este sentido es que en 2012, un 69% de los/as asistentes fueron del interior, mientras un 31% eran de Montevideo. Para llevar esta instancia al interior del país la DPT coordinó con las OTs

correspondientes, procurando alcanzar con las capacitaciones no solo al funcionariado MIDES sino también a otros actores sociales y gubernamentales que coordinan con el ministerio en territorio en el marco de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales⁴² (MIDES, 2013b).

La evaluación de la estrategia de capacitación ha sido muy positiva. En 2012 alcanzó a 402 personas y en 2013 a 503 (MIDES, 2013b y MIDES, 2014b). En total, considerando estas sensibilizaciones y otras instancias puntuales organizadas por la DPT con independencia del convenio, se ha logrado sensibilizar en el período 2010-2014 a más de 1000 personas, comprendiendo funcionariado del ministerio pero también a referentes de otras oficinas gubernamentales y organizaciones sociales de todo el país⁴³ (MIDES, 2014c).

En términos de su calidad y pertinencia, las capacitaciones obtuvieron buenas devoluciones por parte de los/as asistentes. Los datos disponibles para las instancias realizadas en 2012 indican que el 91% de las personas asistentes calificó a la instancia como “muy buena” o “excelente” y en 2013 lo hizo el 83% de asistentes. En ninguno de los dos casos se registraron respuestas que entendieran a la actividad como “mala”. Asimismo, la mayoría de los/as participantes consideró pertinente la formación en diversidad sexual, entendiendo que les permite: contar con más herramientas para su desarrollo profesional, en especial en lo que respecta a la atención a personas trans, al concientizarse y sensibilizarse sobre la vulnerabilidad que las afecta; replantearse las pautas culturales establecidas en un espacio en el cual pueden expresar sus prejuicios, reflexionar sobre ellos y deconstruirlos; y recibir

⁴¹ Respondieron a esta convocatoria las siguientes direcciones/institutos del MIDES: Dirección Nacional de Economía Social; Dirección Nacional de Descentralización y Participación; DINEM; Dirección Nacional de Integración Social; División Informática/DIGESE; Unidad Asesora en Comunicación; Dirección de Infancia, Adolescencia y Familia; INMAYORES; INJU y PRONADIS (MIDES, 2013b). Llama la atención que el INMUJERES, que se podría visualizar a priori como un aliado en abordar una temática afín a la que lo moviliza como lo es la identidad de género, no está incluido en esta lista inicial.

⁴² Las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) son la expresión departamental del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS). Son espacios presididos por el MIDES donde participan organismos estatales del área social que tienen presencia territorial: ASSE, INAU, ANEP, Centros MEC, Jefatura de Policía, intendencias departamentales, entre otras.

⁴³ Ver otras instituciones abarcadas en la ficha.

más información y conocimiento sobre la temática (MIDES, 2013b; MIDES, 2014b). Asimismo, la evaluación de esta instancia que realiza el equipo de la DPT resalta la capacidad del docente de la UdeLaR que las ha venido dictando para flexibilizar los contenidos y metodologías según el perfil de los/as participantes, que suele ser variado en términos de formaciones, trayectorias laborales e inserciones institucionales⁴⁴.

En cuanto a desafíos a futuro, resta por avanzar en extender las sensibilizaciones aún más pero sobre todo en instalar espacios de capacitación más permanentes que puedan acompañar a los/as operadores/as sociales en su trabajo cotidiano y que permitan profundizar en los contenidos. Este espacio, tal y como ha sido instalado hasta ahora, no deja de ser “superficial” en el sentido de que es una sensibilización inicial que no necesariamente modifica las percepciones de sus participantes sobre el tema⁴⁵, y sus propios asistentes señalan la necesidad de contar con mayor información al respecto.

En particular, esta debilidad se vio agudizada en algunas de las instancias realizadas más recientemente, debido a que se instaló una nueva modalidad de capacitación que incluye en un mismo “paquete” los temas diversidad sexual, discapacidad, afrodescendencia y derechos humanos. Ésta se presentó como necesaria para capacitar a equipos concretos que iban a trabajar en programas que instalaban cuotas para las tres poblaciones, como por ejemplo para las organizaciones sociales que convenían con el MIDES para la implementación de UT⁴⁶. Pero redundó en una pérdida de la calidad del tratamiento de todas las temáticas⁴⁷. Asimismo, tanto el referente de la UdeLaR como al equipo de la DPT han expresado preocupación por el hecho de que otros actores gubernamentales

conciban a la transversalización de estas perspectivas como un simple tratar el tema en una charla concreta, visualizando que responder acriticamente a solicitudes que emergen con este espíritu puede ser contraproducente a la finalidad original de esta línea.

Entre las sugerencias de dispositivos de profundización que realizan los/as participantes de las capacitaciones se destacan: capacitaciones online; materiales informativos para la ciudadanía y operadores/as sociales; guía de recursos; espacios de reflexión e intercambio de experiencias cotidianas entre trabajadores/as. Estas devoluciones hablan de la pertinencia de la política en cuestión e instan a profundizarla en cuatro sentidos:

- lograr llegar con las sensibilizaciones a todo el funcionariado, priorizando quienes trabajan en programas y acciones involucradas en las medidas aquí estudiadas, dado que todavía queda un camino por recorrer en este sentido;
- instalar mecanismos de profundización y capacitación más abarcativos con los equipos de los programas más involucrados en el tema y otro funcionariado que se considere clave (por ejemplo, quienes trabajan en atención al público y en evaluación y monitoreo);
- instalar dispositivos para el uso cotidiano de los/as operadores/as sociales (como los protocolos y manuales del tipo que ya se han comenzado a realizar en algunas acciones y la creación de guías informativas y de recursos) a fin de institucionalizarlos como herramientas de trabajo en el día a día.
- desarrollar mecanismos de capacitación que cristalicen y perduren dentro del propio MIDES, contruidos a partir de las lecciones aprendidas de la experiencia con UdeLaR; algunas posibles acciones en este sentido pueden ser la construcción de una plataforma online para la realización de cursos; la elaboración

⁴⁴ Entrevista a Tania Ramírez.

⁴⁵ Entrevista a Diego Sempol.

⁴⁶ Ver ficha en anexo.

⁴⁷ Entrevistas a Diego Sempol, Tania Ramírez y Gonzalo Gutiérrez (técnico de la DPT).

y difusión de materiales teóricos y guías para la intervención social y la elaboración de políticas con enfoque de diversidad sexual; y la formación de un equipo de formadores/as que repliquen las instancias en territorio.

Un último indicador del éxito de la estrategia de sensibilización desarrollada es que ya no es necesario que la DPT “salga a ofrecerla” sino que se ha generado un proceso inverso por el cual comenzaron a llegar demandas de distintos organismos y programas para obtenerlas⁴⁸. El aumento de la demanda está asociado, en primer lugar, a la propia implantación de políticas en la materia, tanto a nivel legislativo como ejecutivo. En segundo lugar, en relación al MIDES más concretamente, se identifica un quiebre en este sentido cuando se aprueba la resolución ministerial de aprobación de la TUS Trans. Este fue señalado como un hito en el posicionamiento de la agenda de diversidad sexual en el ministerio y en el posicionamiento de todas las direcciones e instituciones frente a ésta, dejando de ser un asunto meramente de interés de un equipo concreto para colocarse en la práctica como orientación ministerial. Un tercer elemento no menor es que la propia evaluación positiva de la sensibilización ha tenido efectos multiplicadores, difundándose entre el funcionariado y generando interés en quienes aún no habían participado en hacerlo.

Sin embargo, este resultado favorable trajo consigo un riesgo. Hasta el momento, con el convenio UdelaR se ha logrado satisfacer este aumento exponencial de la demanda. En buena parte porque el propio equipo de la DPT, en el transcurso del acompañamiento al docente de la UdelaR, ha visto fortalecidas sus capacidades para brindar las capacitaciones, apoyando la tarea de éste. Sin embargo, la disponibilidad de recursos humanos en relación a la demanda existente y la cantidad de instancias de sensibilización realizadas arroja una actividad

altamente demandante que difícilmente se pueda sostener en el tiempo. En este sentido, es menester desarrollar dispositivos alternativos que permitan atenderla dado que, como plantearon los/as entrevistados/as de la DPT, dejar atender la demanda tampoco es una opción cuando ésta se buscó generar adrede y es un logro en sí misma. Pero es preciso hacerlo sin que ello implique una pérdida de recursos (energía, tiempo, personas, horas, etc.) para el equipo de la DPT que acabe debilitándolo en otros frentes de acción.

Para abordar este aspecto, se podría pensar en instalar algunos mecanismos ya mencionados así como también involucrar más en las actividades al Departamento de Capacitación de la División Recursos Humanos (DIGESE) del MIDES. Transferir capacidades y responsabilidades a éste aporta a la institucionalización de la medida y permite avanzar en la transversalización de la perspectiva de diversidad sexual, de modo tal que no quede solo como un asunto de la DPT sino que realmente permee y se introduzca en las distintas partes de la estructura y funciones ministeriales. En ese sentido, sería importante intentar articular con el Departamento de Capacitación a fin de incorporar allí algunos de los dispositivos que se creen, independientemente de que desde la DPT se sigan estableciendo los lineamientos políticos y la asesoría técnica que asegure la pertinencia y calidad de los mismos. Para proceder a ello es necesario a su vez dotar de recursos humanos especializados a la sección en cuestión para facilitar su apropiación de la agenda y no sobrecargarla. La apertura a la agenda de diversidad que ha mostrado la actual Directora de la DIGESE, Alicia Díaz⁴⁹, se presenta como una oportunidad para avanzar en este sentido en lo que resta de la actual administración.

⁴⁸ Entrevistas a Diego Sempol, Gonzalo Gutiérrez y Tania Ramírez.

⁴⁹ Andrés Scagliola en entrevista. Su voluntad política se vislumbra además en la gestión del llamado laboral hacia personas trans que hizo el MIDES que se analiza posteriormente.

3.4 La fase de articulación, negociación y toma de decisiones políticas

Otra fase importante del proceso analizado ha sido la de articulación interinstitucional: “salir” a convencer de la necesidad, importancia y justicia de las políticas en diversidad sexual y negociar su efectivización y los términos en que ésta se daría tanto con otros actores del MIDES como con actores externos en algunos casos puntuales, como el llamado laboral para personas trans que requirió de la voluntad de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) y el apoyo al proceso de adecuación de la identidad de género para el cual se trabajó junto con el Registro Civil⁵⁰.

Para comprender esta fase del ciclo hay que examinar distintos elementos que, aunque se dan interrelacionados en la práctica, analíticamente requieren un abordaje diferenciado: i) el marco interpretativo desde el cual se construyó la política –el plano de los discursos y las argumentaciones–; ii) la articulación con otros actores, las negociaciones, la identificación de aliados, la discusión de alternativas de políticas y la toma de la decisión política; y iii) los debates que se dieron en torno a la instrumentación de las acciones.

3.4.1 El marco interpretativo de la política: paradigmas, discursos y argumentos

Los primeros desafíos enfrentados por los impulsores de las políticas analizadas en este estudio fueron del orden de lo teórico, político, conceptual y normativo.

En primer lugar, había que construir el problema público en un entorno que sostenía una concepción de la desigualdad social muy vinculada a la dimensión económica. Para ello había que demostrar que

el reconocimiento *de las identidades y la discriminación cultural* no está disociado de la *redistribución material y la desigualdad económica* sino que la afecta directamente (Fraser, 1997 y 2001⁵¹). En este sentido, plantea el Director de Políticas Sociales en entrevista que tuvieron que demostrar que la agenda de temas contra la discriminación a la diversidad sexual no refería a preocupaciones livianas sino también estaba directamente relacionada a la clase social y explotación económica.

En segundo lugar, se planteó una preocupación más recostada hacia la *instrumentación de la política* pero asociada todavía a las discusiones conceptuales y políticas: ¿cuáles eran las herramientas de política pública más apropiadas para atender los clivajes de discriminación social que se estaban proponiendo? ¿Qué tipo de instrumentos se debían implementar específicamente para atender a una de las poblaciones prioritarias de la DPT, la población trans? ¿Cómo dar cuenta de estas subordinaciones específicas en un contexto discursivo que privilegia una matriz de política social universalista⁵²? ¿Cómo justificar la focalización cuando no se guía exclusivamente por el criterio socioeconómico?

Se procesaron largos debates técnicos y políticos sobre las alternativas de solución disponibles en la práctica para abordar la situación de vulnerabilidad social de las personas trans y sus implicaciones

⁵⁰ Entrevista a Patricia P. Gainza.

⁵¹ La propuesta teórica de Fraser (1997 y 2001) resulta muy pertinente para fundamentar este posicionamiento que deconstruye la antítesis entre redistribución y reconocimiento. La autora plantea que los temas que han cooptado la lucha política en el siglo XX asociados a la redistribución (lucha de clases; reivindicación de una distribución más justa de recursos y riqueza; liberalismo igualitario; socialismo real; Estados de Bienestar) no son necesariamente opuestos con los temas de reconocimiento, en ascenso a fines de dicho siglo y comienzos del siglo XXI (globalización; sociedades multiculturales y pluriétnicas; politización de identidades y diferencias sociales; reclamo del reconocimiento de grupos). En lugar de esta disyuntiva, propone una concepción bidimensional de la justicia que pueda integrar tanto las reivindicaciones de igualdad social como las del reconocimiento de la diferencia.

⁵² Entrevistas a Patricia P. Gainza y Andrés Scagliola.

normativas. En ellos participaron desde asesores/as de la más alta autoridad ministerial hasta referentes de los distintos niveles de las direcciones involucradas. La discusión tuvo en particular dos momentos de alta intensidad: en torno al otorgamiento de la TUS Trans, primera acción afirmativa dirigida hacia personas trans, y con la incorporación de cupos en un programa fundacional de las políticas sociales de los gobiernos frentistas, UT, aunque como se verá luego, el camino en esta última fase ya estaba bastante allanado en lo que respecta a la dimensión más conceptual, siendo las principales discusiones referidas a los instrumentos.

Las disquisiciones respecto a qué desigualdades importan, cómo operan y cuál es la mejor manera de atacarlas se condensaron en torno a la controversia que generan las *acciones afirmativas* como instrumento de política pública. Esta es una entre otras herramientas que se suele utilizar en las estrategias de transversalidad⁵³ de las perspectivas

53 Desde algunas perspectivas, la acción afirmativa es una herramienta propia del “enfoque de igualdad de oportunidades” mientras que la transversalidad es entendida como un enfoque alternativo a éste (Incháustegui y Ugalde, 2004). Pero también puede ser entendida como una herramienta que puede servir a los fines de implementar una estrategia de transversalización de la perspectiva de género. Existen múltiples comprensiones de la idea de transversalidad e incluso en relación a la noción de transversalización de la perspectiva de género, que ha sido la más tematizada. Sin entrar en estas discusiones, es preciso mencionar al menos que *grosso modo* se considera a la transversalidad como un enfoque de política de género que busca la incorporación de esta perspectiva en todo el ciclo de elaboración de las políticas públicas y en todas las acciones que realiza el Estado o cualquier organización que se lo proponga. Es decir, refiere al proceso mediante el cual una organización incorpora la perspectiva de género en su estructura, cometidos y planes de trabajo, políticas, programas y las actividades que desarrolla. El propósito de transversalizar en el Estado una perspectiva como la de género o la diversidad sexual en este caso es que logre permear el conjunto de políticas e instituciones, haciendo que los temas relativos a la igualdad y no discriminación hacia los grupos en cuestión se conviertan en parte de la agenda política principal y no como “agregados” o “anexos” para los cuales se diseñan medidas puntuales (véase Incháustegui y Ugalde, 2004; Rodríguez Gustá, 2008; Rigat-Pflaum, 2009, entre otras).

asociadas al enfoque de derechos humanos, especialmente promovida desde la década del 90’ en relación a la agenda de género –por ejemplo, en relación a la participación política de las mujeres– así como también para atacar la discriminación étnico-racial en algunos ámbitos como el empleo y la educación.

Sin embargo, el historial de las acciones afirmativas en Uruguay no era muy alentador. La demanda más importante en este sentido desde la restauración democrática (1985) fue la cuota para aumentar la representación de mujeres en el Parlamento⁵⁴. Si bien la gran mayoría de los actores político-partidarios reconoce la sub-representación femenina en política como un problema público a atender por parte del Estado y aprobó una ley de cuotas muy deficitaria en 2009, la acción afirmativa como solución ha generado fuertes resistencias en el sistema político-partidario cada vez que se la propone.

Las resistencias a las acciones afirmativas están vinculadas, entre otras cuestiones, a un imaginario político y social que enarbola una comprensión ciudadana en clave de un igualitarismo homogeneizante y uniformizante. Este está asociado, por una parte, a una cultura de la intolerancia hacia la desigualdad social, pero tiene como contracara la negación y supresión de las diferencias sociales como condición para la construcción de un

54 Los antecedentes de acciones afirmativas aprobadas por el gobierno en Uruguay en las últimas décadas son prácticamente inexistentes. Se destacan a nivel legislativo dos políticas que tuvieron lugar en paralelo al proceso que aquí se analiza. Por un lado, la sanción de la Ley 18.651 (19/2/2010) sobre Protección Integral de Personas con Discapacidad establece que obliga al Estado a ocupar personas impedidas que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción mínima no inferior al 4% de sus vacantes. Más recientemente, la Ley 19.122 “Afrodescendientes: normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral” que utiliza la acción afirmativa como instrumento para revertir las desigualdades que afectan a la población afro en distintos ámbitos y, entre otras líneas, propone una acción muy similar a la anterior, estableciendo que el 8% de las vacantes de empleos públicos se destinen a personas que se identifiquen como afrodescendientes.

“nosotros ciudadano” (Moreira y Johnson, 2003; Caetano, 2011). Dicho de otro modo, este imaginario comprende a las acciones afirmativas como medidas de representación de grupos sociales que refuerzan las adscripciones en términos de identidades sociales particulares, corroyendo la construcción de una comunidad política en clave de ese igualitarismo fundante que no “admite distinciones” entre las personas.

A pesar de este contexto de cultura política desfavorable, la DPT propuso a las acciones afirmativas como el tipo de solución de política pública más adecuada para ofrecer respuestas a las necesidades de la población trans. Esta decisión podría ser interpretada, contemplando los antecedentes existentes, como un error de estrategia política: a priori, se podría pensar que no tiene sentido optar por una herramienta resistida para ser aplicada, además, a una población muy estigmatizada a nivel social. Sin embargo, la elección no fue acompañada de una actitud “ingenua” en términos políticos sino que sus propulsores tenían presente las dificultades del caso y asumieron el desafío de su promoción igualmente, redoblando el esfuerzo de justificación de la misma y trabajando especialmente en la construcción de “buenas razones” que contravinieran los prejuicios en torno a este tipo de herramienta de política pública (véase Píriz y Gainza, 2011: 254).

Así, uno de los primeros documentos técnicos elaborado por la DPT para su presentación frente a otros actores gubernamentales y de la sociedad civil en relación al tema trans fue precisamente sobre esta herramienta de política pública. El mismo estaba destinado a promover el debate en torno a la acción afirmativa y a justificarla para atender a poblaciones que son discriminadas por su identidad social. Luego se reformuló en base a los aportes y las discusiones que se dieron con la sociedad civil, obteniéndose el texto “*Acciones afirmativas para la población trans en el Uruguay*” (MIDES 2011b).

Allí se conceptualiza a las acciones afirmativas como medidas que:

[...] buscan ejercer el poder (prestigio social, poder económico y político) de manera redirigida, buscando consecuencias que corrijan la exclusión y la desigualdad históricamente acumuladas. Puede definirse el concepto de acción afirmativa como: “[...] 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) (MIDES, 2011b:4).

El texto indica que la DPT identificó los nudos problemáticos de la alternativa que se proponía. Nótese que enseguida después de conceptualizar la acción afirmativa, se señala una primera dificultad:

No cabe duda de que plantea un grave problema escoger y definir los grupos que han de beneficiarse de programas de acción afirmativa. Ello muestra la importancia de no basarse únicamente en la pertenencia a un grupo, sino de tener en cuenta otros factores, como los de carácter socioeconómico, para cerciorarse de quién tiene derecho a beneficiarse de esa acción. Esto supone considerar la acción afirmativa desde un punto de vista más individual, ofreciendo oportunidades de acuerdo con las necesidades de cada persona en vez de únicamente debido a su pertenencia a determinado grupo (Bossuyt, 2002, cita en MIDES, 2011b:4).

Uno de los principales prejuicios que fue necesario combatir es la idea de que los programas sociales son abiertos inclusive para las personas trans porque no prohíben explícitamente que ellas accedan. Frente a este punto, lo que desde la DPT se ha respondido e intentado demostrar es que, si el programa no plantea una exclusión explícita a ciertos grupos pero no hay ninguna persona trans que haga uso del mismo, es posible que estén operando condiciones “invisibles” que no lo hacen un dispo-

sitivo amigable, atractivo y/o accesible para ellas, y por lo tanto, no es posible afirmar que es “abierto” para toda la ciudadanía. Otro argumento contrario a implementar una acción afirmativa con el que se encontró la DPT era que no tenía sentido porque de hecho ya habían participado o participaban personas de los grupos sociales beneficiados en el programa en cuestión en un escenario sin cupos. El contraargumento de la DPT en estos casos fue que por más que participaran ciudadanos/as con estas identidades sociales, si el programa no reconocía explícitamente su trabajo desde una perspectiva de diversidad sexual y étnico-racial, en el trato con dichos destinatarios/as de la política se corría el riesgo de incurrir en situaciones de violencia que ni siquiera llegarían a ser problematizadas como tales. Así, la base del discurso de la DPT en defensa de la acción afirmativa era que “lo que genera, entre otras cosas, es visibilizar la existencia de la falencia de la política, y la necesidad de que la política se adapte concretamente a las características de esa población a la que está llegando”⁵⁵.

El punto de partida del argumento desarrollado para justificar las acciones afirmativas específicamente destinadas para personas trans fue la existencia de profundas inequidades sociales que el gobierno no había logrado resolver, inclusive habiendo disminuido los niveles de pobreza e indigencia de la población toda. Dichas desigualdades afectan de forma específica a algunos grupos sobre los que operan pautas de discriminación sistemáticas y estructurales, basadas en prejuicios y estereotipos (MIDES, 2011b). Con el propósito de evidenciarlo, ese primer documento “inaugural” esboza un primer perfil de la realidad de la ciudadanía trans como problema público a atender desde las políticas sociales. A partir de la evidencia existente hasta ese momento⁵⁶, se planteaba que esta pobla-

ción suele ser la más violentada y discriminada del colectivo de la diversidad sexual porque desafía en mayor medida a la heteronorma y las identidades genéricas asociadas.

Esto lleva, en términos generales, al padecimiento de situaciones de exclusión temprana del sistema educativo y posterior [y consecuentemente] del mercado de trabajo y sobre todo del empleo decente, lo que condena a las personas trans a situaciones socioeconómicas y culturales de alta vulnerabilidad (MIDES, 2011b:5).

Sempol (2012:22), en un material producido para la DPT, propone un diagnóstico similar a partir de información tomada de otros países de América Latina. Como se puede apreciar en la cita, la situación más tematizada ha sido la de las mujeres trans⁵⁷.

En América Latina [...] la población trans, tiene un promedio de vida de 35 años, debido a que son expulsadas de sus hogares a los 12 o 13 años, excluidas del sistema educativo y del sistema sanitario, y obligadas a ejercer el comercio sexual como única estrategia de supervivencia, lo que las expone a todo tipo de violencia social y estatal.

Este diagnóstico luego se ha ido enriqueciendo y complejizando a partir de los resultados de las líneas de producción de conocimiento instauradas por la DPT, aunque en términos generales el núcleo

rado por la ex legisladora Margarita Percovich en Julio de 2011 y un documento inédito de la organización civil Mujer Ahora, denominado “Perfil de la población trans en el Uruguay” (2010).

⁵⁷ Las estadísticas que comienzan a construirse a partir de la información recabada a través de la TUS Trans (ver por ejemplo MIDES, 2013c y Gainza, 2014) así como una de las investigaciones elaboradas en el marco del convenio UdelaR-MIDES (Rocha, 2014c), abordan la situación de los trans masculinos, aunque al ser una identidad menos visible públicamente resulta difícil acceder a conocer en profundidad su especificidad.

⁵⁵ Entrevista a Patricia González Viñoly.

⁵⁶ Por ejemplo, MIDES (2011b) referencia al “Informe de relevamiento de problemas sobre las poblaciones de orientación sexual e identidad de género para el Plan Nacional contra el Racismo y toda forma de Discriminación” elabo-

duro de su formulación se ha mantenido en el período estudiado.

Otra idea que se menciona explícitamente en ese y otros documentos elaborados por la DPT es la de “interseccionalidad”, definida como “el cruce de líneas de discriminación como generadoras de una realidad diferente y compleja que debe ser abordada integralmente” (MIDES, 2011b:5). Desde este punto de vista, se ha procurado mostrar cómo la situación de pobreza económica que enfrentan muchas personas no puede ser entendida ni revertida a través de intervenciones políticas que no reconocen su identidad de género, en este caso, y viceversa, que el reconocimiento de los grupos de la diversidad en términos culturales exige también de la puesta en marcha de medidas que aborden la dimensión material de la exclusión. Como explica Sempol (2012:21-22):

Este cambio de perspectiva para pensar la desigualdad, no implica el reconocimiento de meros “derechos culturales”, que en la visión tradicional siempre están subordinados a la clase social, sino que estos marcos regulatorios sociales sobre la sexualidad producen desigualdades materiales, limitaciones en el acceso de bienes simbólicos y servicios, y fuertes injusticias silenciadas bajo el supuesto carácter universal de las intervenciones, que no toman en cuenta los diferentes puntos de partida, ni las barreras culturales existentes. A su vez, hoy sabemos que los procesos de dominación son complejos y sumamente interdependientes, y que la exclusión social opera no sólo en base a una misma categoría.

Esta perspectiva ha sido fundamental para legitimar la agenda de diversidad sexual en un contexto discursivo como el del MIDES, como también lo fue para promoverla en la izquierda política (sección 2). Como se puede apreciar, la política pública de diversidad sexual analizada en este informe tiene un fuerte énfasis en su orientación hacia la

cuestión trans. Este sesgo puede haber favorecido el ingreso de la agenda en el MIDES, debido a que la marginación de las personas trans de las distintas esferas de la vida social tiene manifestaciones económicas más marcadas que la que enfrentan gays, lesbianas y bisexuales y exhibe un vínculo más contundente entre discriminación y vulnerabilidad material. En este sentido, si bien la priorización de la población trans se definió a partir de los factores ya mencionados, también parece haber sido positiva en términos estratégicos para avanzar en la transversalización de la perspectiva de derechos humanos y diversidad sexual en el MIDES.

Una última apreciación a realizar sobre el marco interpretativo y los paradigmas de política pública sobre los cuales se erigió la política: las acciones afirmativas fueron presentadas como un componente de una apuesta mayor de la DNPS, como un paso hacia “la construcción de un ‘bienestar de inclusión’ que articule las políticas sociales universales y focales con acciones afirmativas que, efectivizando derechos, redistribuyen poder social” (MIDES, 2011b:5). A pesar de evidenciar la extrema vulnerabilidad social a la que se ven expuestas las personas trans y de demostrar cómo en este caso los problemas de redistribución (asuntos materiales) están estrechamente asociados a los del reconocimiento (elementos culturales), la identificación de su situación como un problema público cuya atención debe ser priorizada por el MIDES ha sido muchas veces cuestionada por la poca magnitud de la composición del grupo. Es decir, quienes cuestionan la implementación de acciones afirmativas para trans señalan que son “muy pocas” personas y que las políticas del MIDES tienen que estar orientadas a atender a la mayor parte de la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica⁵⁸.

En este punto, el discurso desarrollado por la DNPS dialoga con la literatura y los paradigmas de políticas sociales que tensionan universalismo con foca-

⁵⁸ Entrevista a Patricia González Viñoly.

lización para optar por una posición más compleja entre estos dos polos: lo que llaman como un “universalismo sensible a las diferencias”. A partir de ello se logra desplazar el eje del debate, reconociendo la universalidad como horizonte pero señalando como mecanismo para alcanzarla, o mejor dicho, para completarla, la realización de acciones específicas hacia grupos de población discriminados.

Las aspiraciones de cobertura universal de los derechos no deben ser traducidas linealmente en estrategias de acción uniformes para toda la población. El panorama actual de nuestro país evidencia la necesidad de articular políticas universales con otras acciones particulares dirigidas a poblaciones concretas. En este marco, la focalización resulta una herramienta deseable y necesaria, al tiempo que se diluye la falsa dicotomía entre universalismo y focalización. [...] Desde la DNPS se entiende que hay que avanzar hacia la consolidación de planes [...] que se sirvan de las dos estrategias. El Uruguay debe prestar servicios de calidad de corte universal, lo cual no quita que se desarrollen estrategias focales para que los distintos grupos accedan a esos servicios. Desde esta perspectiva, no se entiende al universalismo como una tendencia a estrategias de tabula rasa, sino que se aboga por un universalismo sensible a las diferencias. Se trata pues de concebir las distintas acciones del Estado –sean estas de prestación, de subsidio o de contralor- desde una única matriz universal de protección social, que puede contener en su interior acciones focales (Píriz y Gainza, 2011:244).

3.4.2 Articulación interinstitucional, aliados y coordinaciones

En cuanto a las contrapartes de la DPT/DNPS, sus integrantes identificaron como “aliados naturales” al INMUJERES, INJU, INMAYORES Y PRO-

NADIS, debido a que su propia configuración y existencia se fundamenta en la existencia de otros factores de discriminación social que se articulan con el económico para producir inequidades. En especial, se destacaron como actores proactivos en la realización de acciones en materia de diversidad sexual a los dos primeros.

La mayor afinidad temática en relación a la agenda de diversidad sexual cabría esperar que fuera, a priori, con el INMUJERES, debido a que comparten la tematización de la identidad genérica. Más aún si se considera que la construcción del problema público de la agenda trans de la DPT jerarquizó la situación de las mujeres trans.

El INMUJERES presentaba además antecedentes de trabajo en materia de diversidad sexual, aunque con énfasis en visibilidad lésbica y lesbofobia. Este tema había emergido del trabajo en territorio del Instituto, a partir de la identificación de situaciones de discriminación y violencia hacia lesbianas. Frente a ello se realizaron talleres de sensibilización, capacitación y visibilización del tema en el interior del país con el Ministerio de Educación y Cultura (2008-2010); un concurso de afiches contra la lesbofobia, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (2010); y en este periodo, se realizó una capacitación de los equipos de los servicios de violencia doméstica en violencia hacia y entre lesbianas y su especificidad, a cargo de la organización social argentina “Desalambrando”. Asimismo se coordinó la realización de actividades de sensibilización con el Departamento de Género y Equidad del PIT-CNT⁵⁹, a fin de discutir con los mecanismos de género del Estado la cuestión de la lesbofobia en el ámbito laboral⁶⁰.

⁵⁹ El PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional Trabajadores) es la central única de trabajadores de Uruguay.

⁶⁰ Entrevista a Macarena Duarte (Responsable del Departamento de Discriminaciones Múltiples y Agravadas/Instituto Nacional de las Mujeres/MIDES). El Inmujeres también

Actualmente, el Departamento de Discriminaciones Múltiples y Agravadas del INMUJERES aborda como agendas prioritarias a la situación de las mujeres con VIH, mujeres privadas de libertad y mujeres en situación de calle. En esta última línea surgió la necesidad, a partir del diálogo con los equipos de MIDES que trabajan con población en situación de calle (Centros PASC⁶¹), de atender específicamente a las trans que viven en esta condición. Esta acción, iniciada en enero de 2013, ha acompañado ya a 15 trans femeninas usuarias de refugios y ha promovido el fortalecimiento de los equipos técnicos que trabajan con esta población (MIDES, 2014d: 4). Desde Inmujeres y en articulación con la DPT, se ha procurado acercar información y facilitar el acceso de esta población a distintos tipos de recursos, a través de articulación y derivación a otras instituciones, para atender las múltiples problemáticas que muchas de ellas enfrentan, tales como consumos problemáticos, VIH, violencia y otras⁶². Señaló la entrevistada del INMUJERES que el tema diversidad sexual también ha sido tematizado en distintas ocasiones al interior del INMUJERES. Recientemente en el marco del Mes de la Diversidad, por ejemplo, se realizó la jornada interna “Presentación y análisis de herramientas sobre diversidad sexual útiles para el trabajo de INMUJERES”⁶³. Asimismo se han tenido vínculos con la DPT en las distintas líneas de acción, como por ejemplo en relación al proceso de cambio de nombre y sexo registral. Un desafío que tiene por delante el MIDES es poder avanzar hacia una conceptualización que haga dialogar las desigualdades hacia las mujeres y las que afectan a las personas que se identifican como trans, que unifique esfuerzos y potencie ambas agendas.

apoya en la difusión al Seminario Académico de Género y Diversidad sexual organizado anualmente por el Área Académica Queer Montevideo (MIDES, 2014d). Más información sobre el Seminario y el Área en: <http://areaqueermon-tevideo.wordpress.com/> (acceso 22/9/14).

⁶¹ Programa de atención a personas en situación de calle.

⁶² Entrevista a Macarena Duarte.

⁶³ http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/v/29942/6/innova.front/jornada_interna (acceso 18/9/14).

Un actor institucional que se ha destacado por su impulso de medidas hacia personas trans ha sido el INJU. El integrante de Ovejas Negras entrevistado indicó que Matías Rodríguez, Director Nacional de la Juventud en el período 2010-2015, ha sido un aliado de la agenda de diversidad sexual desde el comienzo de su gestión. Dicho compromiso se expresó inicialmente con el apoyo puntual a la Marcha de la Diversidad y luego se fue confirmando con la realización de medidas más “sustantivas” de distinto tipo.

En primer lugar, se incorporó la perspectiva de diversidad sexual y de no discriminación por orientación sexual e identidad de género en las hojas de ruta de las políticas de juventud elaboradas, el Plan Nacional de Juventudes (2011-2015) y el Plan de Acción de Juventudes (2015-2025). En este último además se prestó especial atención al tema trans, realizando un diagnóstico específico de la situación de los/as jóvenes trans y proponiendo políticas concretas tales como: generar un sistema de becas de calidad que facilite la permanencia de la población trans dentro del sistema educativo y que garantice la posibilidad de realizar estudios terciarios; crear becas con acompañamiento de un sistema de tutores que permitan orientar pedagógicamente a los/as estudiantes, atender sus necesidades específicas y hacer el puente con otros dispositivos que atiendan sus demandas en el terreno de la integración laboral, la salud y el cambio de nombre y sexo registral; acercar los dispositivos ocupacionales y vocaciones a población joven en situación de vulnerabilidad específica, incluyendo población trans; crear mayor disponibilidad de viviendas para su otorgamiento a las poblaciones jóvenes en situación de vulnerabilidad a través de posibles subsidios o de garantía de alquiler, considerando por ejemplo a las personas trans; entre otras (INJU, 2014).

De esta manera, el INJU se ha constituido no sólo en un interlocutor y aliado privilegiado de la DPT en la promoción de políticas hacia personas trans

sino que también ha tenido iniciativas autónomas⁶⁴.

Por un lado, la incorporación del enfoque de diversidad sexual como perspectiva transversal en programas socioeducativos y de participación juvenil tales como “+Centro: Centros Educativos Abiertos”⁶⁵ y “Compromiso Educativo”⁶⁶, a través de una explicitación de la importancia de atender este clivaje en los documentos que orientan cada programa, de la capacitación de sus equipos técnicos, de acciones dirigidas hacia jóvenes participantes de dichos espacios, entre otras actividades. Es de destacar especialmente la intención del INJU de incorporar esta mirada en uno de los considerados “programas prioritarios” para el gobierno, “Jóvenes en Red”⁶⁷. Se trata de una

iniciativa que busca promover el ejercicio de derechos de jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo integrantes de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, a través de un abordaje integral, territorial y en comunidad. Se procuró la participación de algunas jóvenes trans en este programa a partir del 2012⁶⁸ y se instaló una línea de formación en sexualidad y género a sus equipos técnicos, con apoyo de UNFPA-Naciones Unidas⁶⁹ y la organización civil Gurises Unidos para su implementación (2013).

Por otro lado, se destaca el establecimiento de cuotas para personas trans y otras poblaciones discriminadas. En primer lugar, lo hizo en el programa de intermediación laboral entre jóvenes y empresas públicas y privadas llamado “Nexo”, donde se registraron 32 trans anotadas aunque luego tuvieron dificultades para ser contratadas (Sempol, 2014b). En segundo lugar, en la Ley de Empleo Juvenil (septiembre de 2013) elaborada por el gobierno con un aporte importante del INJU, incluyó una cuota del 2% para personas trans. En tercer lugar, como ya fue señalado, se procuró instalar cupos para trans y otras poblaciones en el programa “Yo Estudio y Trabajo”, un dispositivo destinado a estrechar el vínculo de los/las jóvenes de entre 16 y 20 años que están estudiando con el sistema educativo al tiempo que facilita su primera incursión en el mercado de trabajo mediante pasantías y espacios de formación específicos. El programa busca ofrecer un sostén económico para que los/as jóvenes continúen estudiando y también incentivar a quienes que no estudian ni trabajan a que retomen el estudio, en la medida en que es una exigencia para participar de

⁶⁴ Para comprender esta sensibilidad del INJU es preciso considerar, además de la apertura de sus autoridades, la existencia de puntos focales de género que han trabajado en el instituto en este período, que ingresaron en el marco del Proyecto “Hacia un modelo de políticas de juventud con perspectiva de género” (octubre 2010), con el apoyo técnico y financiero de la agencia de Naciones Unidas a través de ONU Mujeres con el objetivo de transversalizar la perspectiva de género en las políticas de juventud.

⁶⁵ Es un programa ejecutado en la órbita del INJU-MIDES en conjunto con la ANEP (a través de CETP y CES) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), con el apoyo de UNICEF. Busca promover la participación de jóvenes, a través del desarrollo de actividades recreativas, deportivas, artísticas y culturales en los centros educativos los fines de semana. En el año 2011 se implementaron 20 centros educativos abiertos en distintos lugares del país, incluyendo escuelas técnicas UTU y liceos de secundaria, contando con al menos uno en cada departamento. http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/10493/3/innova.front/programa_centros_educativos_abiertos (acceso 22/9/14).

⁶⁶ Compromiso Educativo es un programa interinstitucional que tiene por objetivo apoyar a los/as adolescentes y jóvenes para que permanezcan y puedan potenciar sus trayectorias en el sistema educativo público, completando la Educación Media Superior. El programa se basa en tres componentes: Espacios de Referencia entre Pares, Acuerdo Educativo (entre estudiantes, familias y centro educativo) y Becas de Estudio. http://www2.compromisoeducativo.edu.uy/sitio/?page_id=15 (acceso 22/9/14).

⁶⁷ Es un programa interinstitucional coordinado por MIDES en el cual participan referentes de la Universidad Tecnológica del Uruguay, el INAU, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Defensa Nacional, el Mi-

nisterio de Turismo Deporte, el Ministerio de Educación y Cultura y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

⁶⁸ Estas son las acciones principales pero se han realizado otras, véase Sempol (2014).

⁶⁹ Naciones Unidas a través de UNFPA ha sido un apoyo sostenido para implementación de la línea en sexualidad y derechos sexuales y reproductivos en las políticas de juventud en los últimos años, concretándose distintos proyectos puntuales en relación a la temática.

la iniciativa. Se instaló una cuota del 2% para trans implementada en 2014 por primera vez cuando los cupos fueron solo aplicados en Montevideo, realizándose además una jornada de sensibilización a los equipos técnicos, supervisores y referentes del programa⁷⁰.

Finalmente, el INJU también colaboró en la línea de acción de apoyo al proceso de cambio de nombre y sexo registral que realiza el MIDES, permitiendo la formación a los equipos técnicos de los Centros Impulsa⁷¹ en diversidad sexual, sexualidad, género y derechos –este punto se retoma en la sección 4–.

Otros actores destacados por la DPT como aliados estratégicos fueron, al interior del MIDES, el Programa Identidad, quien tempranamente recibió la formación más intensiva en diversidad en el marco del convenio con UdelaR, la División Informática y la Directora de la DIGESE⁷². Entre los actores externos al MIDES que oficiaron como contrapartes se resaltó por parte de la DPT al Registro Civil en el proceso de cambio de nombre y sexo registral y a la ONSC para concretar el llamado laboral; asimismo, se mencionó al Ministerio de Salud Pública (MSP) con el cual se tuvieron algunas articulaciones específicas.

70 Este repaso se elaboró en base a Sempol (2014b), documentos de los programas proporcionados por INJU y a la entrevista realizada a Fernanda Ferrari. El desarrollo de las medidas en diversidad sexual emprendidas por INJU se desarrollan en menor medida en dicho trabajo, por lo que no se profundiza en ellas aquí.

71 En el marco del Programa IMPULSA el INJU junto con el Centro de Estudiantes de Derecho (CED) instaló Consultorios Jurídicos Especializados en Juventud que ofrecen servicios jurídicos gratuitos en 13 departamentos del país. Estos consultorios brindan asistencia e información jurídica especialmente a jóvenes y también realizan talleres temáticos sobre distintos temas de derecho. http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/22181/5/innova.front/consultorios_juridicos_para_jovenes (acceso 22/9/14).

72 El entrevistado de Ovejas Negras resaltó además como piezas importantes a asesores/as del Ministro Olesker sensibilizados con el tema.

3.4.3 Instrumentación de la política y la toma de la decisión política: los debates

Este apartado sintetiza las discusiones técnico-políticas que se dieron en torno a la concreción de las políticas, es decir, al momento de traducir las ideas en herramientas prácticas factibles de ser aplicadas. El foco se pone en las medidas que exigieron, en su etapa de diseño, de negociaciones y discusiones más fuertes a nivel del MIDES en general y de la participación de sus autoridades: la TUS Trans, el cupo de 2% para personas trans en UT y el llamado laboral para trabajar en MIDES exclusivamente destinado a personas trans⁷³.

TUS Trans

La primera iniciativa de acción afirmativa para trans realizada por el Estado fue la TUS Trans. Su aprobación por vía de resolución ministerial marcó un antes y un después en el alcance de la transversalización de la perspectiva de diversidad en el MIDES. El Ministro Daniel Olesker no sólo “dejó hacer” a la DPT sino que habilitó la discusión por la cual se proponía incluir a las personas trans a través de acciones afirmativas en uno de los más importantes programas que implementa el MIDES, como lo es la TUS Trans, y participó junto con su equipo de asesores/as activamente del debate. En entrevista, Olesker destacó que cuando asumió como Ministro definió como una de las preocupaciones iniciales la mejora de la asignación de la Tarjeta Uruguay Social, escenario que ofreció una oportunidad política para discutir la propuesta de la DPT de inclusión de las/os trans⁷⁴.

73 El apoyo al proceso de cambio de nombre y sexo registral no contó con una etapa de diseño y formulación de igual densidad en términos de nudos y controversias que el resto de las medidas que aquí se analizan. Los detalles sobre el diseño de esta acción se desarrollan en la sección 4.

74 Entrevista a Daniel Olesker.

Pero su compromiso no se limitó a dicha acción, sino que también fue importante para modificar la ley de creación del programa UT a fin de habilitar la inclusión de cupos para poblaciones vulnerables y posteriormente para definir a las personas trans como uno de los grupos contemplados en la edición 2014, junto con las personas con discapacidad y afrodescendientes. El mismo se expresó, además, públicamente en reiteradas oportunidades, estando presente por ejemplo en la mesa de autoridades del TRANSFORMA, en las instancias de rendición de cuentas del gobierno realizadas en el mes de septiembre y en el lanzamiento del CCDS⁷⁵.

Contar con la voluntad política de la mayor jerarquía del organismo es determinante para el éxito de cualquier estrategia de transversalización que se impulse, facilita la concreción de las políticas y les otorga mayor legitimidad. Por ello se le consultó en entrevista cuál había sido su acercamiento político al tema, ante lo cual señaló que si bien compartía esta preocupación previo a su asunción en el MIDES –destacando a modo ilustrativo algunas medidas de diversidad sexual emprendidas por el MSP mientras dirigió esta cartera–, su compromiso se consolidó en el marco de la construcción del documento de la Reforma Social antes mencionado.

Pasando a la exposición de los debates en torno al diseño de la TUS Trans, un primer punto fue justificar la pertinencia de las acciones afirmativas para personas trans, sobre lo cual ya se hizo referencia. Respecto de la TUS en particular, que es visualizada como la primera “batalla ganada” en este aspecto y la que allanó el terreno para acciones posteriores, la responsable de la DPT afirmó en entrevista que fue central la construcción de su defensa en clave de derechos humanos, esto es, mostrar que la situación de vulnerabilidad social que afecta a las personas trans evidencia una omisión del Estado, un incumplimiento de su función.

Una segunda justificación era que los avances legislativos muchas veces no lograban ser accesibles para las personas trans precisamente porque la propia marginación social que las excluye del circuito básico que deben transitar para efectivizar esos derechos. Para revertirlo, la perspectiva de derechos humanos requiere la realización de políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo.

Una vez definida la pertinencia de aplicar acciones afirmativas para trans, el núcleo de debate pasó a ser la modalidad de política: si la tarjeta debía ser otorgada a todas las personas trans por el mero hecho de serlo o si se debía aplicar el Índice de Carencias Críticas (ICC)⁷⁶ como a toda la población objetivo pero flexibilizando los criterios que originalmente excluían a las trans, por ejemplo por otorgarse a hogares con menores a cargo. La tabla 1 presenta los escenarios de alternativas de políticas que se pusieron en consideración en esta instancia.

Uno de los argumentos planteados por la DPT frente a esta disyuntiva, a tono con el marco interpretativo antes descrito, es que el ICC era un instrumento que no permitía identificar otros mecanismos de discriminación, además de la condición económica, que influyeron para colocar a la persona en situación de vulnerabilidad. En este sentido, el debate implicó una reflexión más amplia sobre los instrumentos que usualmente utiliza el MIDES para la elaboración de política pública, poniendo en evidencia por ejemplo los supuestos heterose-

⁷⁶ El Índice de Carencias Críticas fue construido en el año 2008 para la implementación del programa Asignaciones Familiares (AFAM) y actualizado en el 2011. Varía entre 0 y 1, donde el valor 1 asume la máxima probabilidad de identificar a un hogar en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. A tales efectos, se utiliza un modelo estadístico para estimar la probabilidad de pertenecer al 20% más pobre por ingresos en Uruguay, a partir de variables estructurales de bienestar, tales como vivienda, cantidad de integrantes del hogar y elementos de confort. El único indicador que no responde directamente a las características económicas es el de nivel educativo. Así se ordenan los hogares de acuerdo a su situación socioeconómica (MIDES, 2012:109, citado en Gainza, 2014:7).

⁷⁵ Entrevista a Patricia P. Gainza.

Tabla 1. Escenarios para la construcción de la TUS Trans

Escenarios	Postulación	Implementación	Acompañamiento	Acción afirmativa	Observaciones
Básico	Postulación en cualquier puerta de entrada hasta tanto no se defina un procedimiento y protocolos específicos para el programa TUS. Dicha postulación sería sistematizada por el programa TUS	Mecanismo previsto en el corto plazo por el MIDES	El equipo de campo MIDES realiza supervisión del hogar como en cualquier otro hogar que acceda a TUS por defecto	No	No implica cambios a la estrategia que ya se está discutiendo. Ocurre a partir de la inclusión de todos los hogares en pobreza extrema en TUS
Avanzado	Se postula a través de una organización de la sociedad civil (OSC) referente en la temática (de manera temporal) o a partir del inicio de la tramitación del cambio de nombre y/o sexo registral	Se asigna de oficio, siempre que la persona postule	El equipo de campo MIDES realiza supervisión del hogar, aplicando un algoritmo que pondera de manera especial a las personas trans	Si	Se requiere copia del recibo de inicio de cambio de nombre o sexo registral o de la mediación de una OSC que avale la solicitud El Registro de Estado Civil o el Programa Identidad deberían contar con la potestad de iniciar el proceso de asignación de TUS El ICC se aplica igual para todas las personas La única consideración positiva hacia la población trans es la asignación provisoria por defecto, por parte del Registro de Estado Civil o del Programa Identidad o de la OSC Se requiere copia del recibo de inicio de cambio de nombre o sexo registral o la mediación de una OSC que avale la solicitud El Registro de Estado Civil o el Programa Identidad deberían contar con la potestad de iniciar el proceso de asignación de TUS El algoritmo integra la variable "personas trans" y pondera especialmente a esta población
Acción afirmativa gradual				Si	En todos los casos es necesario realizar un proceso de sensibilización y formación en materia de diversidad sexual
Acción afirmativa		Todas las personas trans que postulen a TUS accederán al beneficio	Igualmente se realiza supervisión del hogar, pero no se aplica algoritmo	Si	El Registro de Estado Civil y/o el Programa Identidad deberían contar con la potestad de iniciar el proceso de asignación de TUS

Fuente: Gainza (2014:23).

xistas que se realizan al concebir a las familias. En palabras del Director de Políticas Sociales en entrevista: “Ya no se puede hacer una política social pensando solo en un tipo ni de familia ni de persona. Y si efectivamente este ministerio incorpora esta población, en el caso específico de las personas trans, tiene también que cuestionar sus instrumentos y revisarlos”. Entendida desde este punto de vista, la acción afirmativa que se proponía estaba claramente enraizada en una perspectiva de transversalidad, buscando desafiar y transformar al propio Estado en sus formas de “ver y hacer” (Rodríguez Gustá, 2008) y no sólo tratar de incluir en las prestaciones sociales a una población hasta entonces excluida.

Desde la DPT se planteaba como el escenario más adecuado la asignación de la TUS Trans universalmente a todos los individuos que se reconocieran en la identidad de género trans, justificando esta opción en que no se trataba solo de una medida de redistribución sino fundamentalmente de reconocimiento. Como planteó la responsable de la DPT cuando fue entrevistada:

A estas personas se las estamos dando por ser trans y porque el Estado está reconociendo que no cumplió con sus obligaciones por determinado tiempo, independientemente de que esta persona haya podido –por una voluntad de hacer o una fuerza intrínseca– realizar otras cosas, como graduarse, o tener una vida que no necesariamente dependa del trabajo sexual [...].

Cabe recordar que la TUS Trans buscaba resultados directos en la calidad de vida de las personas pero en especial configurarse como un mecanismo que permitiera acercar a la ciudadanía trans al MIDES, constituyéndose en una “puerta de entrada” a la matriz de protección social. El Ministro Olesker reafirmó en entrevista que la TUS Trans está cumpliendo su principal objetivo que es poder tener una noción de la cantidad y perfil de la población trans que sirva para diseñar políticas más sustanti-

vas de integración educativa y laboral. Además, la TUS Trans buscaba aportar en el reconocimiento simbólico de las identidades trans y dar un mensaje político de que su situación es un problema digno de ser atendido por parte del Estado, siendo una prestación única por su carácter universal en relación a la historia del país y también a nivel internacional (Lukomnik, 2013). Otro argumento pragmático que se esgrimía para no aplicar las visitas que supone la aplicación del ICC es que el costo de realizarlas sería mayor que el gasto que haría el Estado si la otorgaba universalmente a todas las personas trans, por lo que tampoco desde una dimensión económica parecía ser eficiente.

Asimismo, se debatió sobre algunos riesgos que se preveían podía tener la implementación de la medida y que querían evitarse. Por ejemplo, preocupaba que pudiera haber una distorsión en la asignación de la TUS tanto por dársela a personas trans que aparentemente no sufrían dificultades socioeconómicas como por otorgarla a personas en situación de vulnerabilidad pero que no fueran “verdaderamente” trans sino que simularan serlo para aprovecharse del beneficio. Este tipo de cuestiones se resolvió con argumentos más pragmáticos. Es cierto que al solicitarse únicamente una declaración jurada de que la persona hace dos años mínimo que habita una identidad trans la asignación depende únicamente de que la persona “lo diga” y el MIDES no tiene mayores mecanismos para comprobar “la veracidad” de esta experiencia. Sin embargo, el estigma asociado a la identificación de un sujeto como trans es tan alto en la sociedad uruguaya que se convierte en un inhibidor bastante importante de esta posibilidad. Asimismo, hay que reconocer que todas las políticas tienen su margen de error cuando aplican sus criterios de acceso para la población objetivo y en este caso el costo de asumirlo iba a ser menor en términos políticos –y prácticamente irrisorio también en términos financieros– como para optar por no aplicar la medida por esa razón⁷⁷.

77 Entrevistas a Patricia P. Gainza y Patricia González Viñoly.

Así, después de largos debates, la opción triunfante fue la sugerida por la DPT. En palabras de Gainza (2014:11):

[...] el trabajo intraministerial permitió pensar, desarrollar y proponer conjuntamente las diferentes formas de aplicar la política, involucrando las diferentes experiencias y habilidades técnicas dentro del MIDES. Fue así que se presentaron cuatro escenarios posibles de implementación de TUS para personas trans optándose por la cuarta alternativa: la de otorgar la TUS a las personas trans, por el sólo hecho de serlo, certificando su identidad a través de la firma de una declaración jurada que declarase que hace al menos dos años que vive su identidad.

Empero, el proceso no culminó con la definición política de crear la TUS Trans con esta modalidad. El equipo de la DPT que lo acompañó recuerda la complejidad asociada a “hacer la política” a medida que se la pensaba, tejiendo detalles tales como de qué forma se iba a relevar la variable identidad de género, cómo armar la declaración jurada, de qué manera consultar si la persona había hecho el cambio de nombre y sexo registral, cómo elaborar las tarjetas mismas para que el nombre que apareciera no violentara a la persona, y otras cuestiones (ver sección 4). En cualquier caso, estos obstáculos tuvieron externalidades positivas dado que el proceso de diseño de la TUS permitió “tocar” a secciones del MIDES con el tema:

[...] implicó dedicar esfuerzos y asumir compromisos orientados a fortalecer los canales de información, así como a intensificar la tarea del Registro de Estado Civil, del Programa Identidad y del MIDES en general, en el trabajo con poblaciones trans. Paralelamente la DPT dispuso de la herramienta del Convenio con UdelaR, brindando capacitación y formación en el tema a todos los actores involucrados (Gainza, 2014:11).

De este modo, la evaluación que se hace de este proceso desde la DNPS valora especialmente la innovación que significó su instrumentación, debido a que prácticamente no se contaban con antecedentes ni “recetas” sobre cómo poner en práctica una medida de este tipo⁷⁸. Este aprendizaje allanó el camino para las posteriores acciones, como se irá viendo, y en particular para la implementación de cuotas.

Cupo trans en Uruguay Trabaja

La idea de “intervenir” el programa UT⁷⁹ surgió de la necesidad de afinar la puntería del MIDES en relación a apoyar en el acceso al mercado de trabajo a sectores de la población excluidos del mismo, lo que no es posible si se desconocen los mecanismos de discriminación específicos que las afectan⁸⁰. En términos simbólicos, la importancia de hacerlo radicaba en incluir la perspectiva de diversidad sexual en uno de los programas fundacionales del MIDES y que tiene una larga trayectoria de implementación.

La creación del programa por vía legislativa indicaba, por un lado, la importancia que tiene el mismo entre las políticas sociales existentes; pero presentaba por otro lado una dificultad “extra” en el diseño: la necesidad de modificar una ley, que siempre es más dificultoso que aprobar resoluciones ministeriales, por ejemplo. Tal es así que el propio Ministro planteó en entrevista que si la TUS Trans hubiera requerido este tratamiento, se hubiera hecho más difícil su aprobación. La necesidad de atravesar este trámite conllevó, además, a que se “lavara” la propuesta inicial, quedando la ley finalmente formulada de un modo bastante más

⁷⁸ Entrevistas a Patricia P. Gainza, Patricia González Viñoly, Tania Ramírez y Andrés Scagliola.

⁷⁹ Ver detalles del mismo en ficha del programa.

⁸⁰ Esta es la justificación dada por el Ministro en entrevista, a tono con el marco normativo-político explicitado más arriba en esta sección.

abstracto dejando a merced de la autoridad política del MIDES la definición de los grupos beneficiados, lo que podría poner en riesgo la sostenibilidad de la cuota para trans en un contexto de cambio de autoridades.

Las principales discusiones técnicas y políticas que se dieron en torno a la formulación de los cupos para trans en UT fueron: i) definir el porcentaje para cada población y su distribución en el país; y ii) realizar todos los cambios necesarios en los instrumentos del programa (el sorteo, su difusión, el armado de los grupos, etc.) para concretar los cupos.

En relación al primer punto, se planteó la dificultad de que no existen datos sobre la incidencia de las personas trans en el total de la población, por lo que no habían criterios claros para determinar el porcentaje. En su lugar, lo que se hizo fue tomar en consideración distintos factores:

- la cantidad de personas que participan año a año del programa UT;
- el número de solicitantes de la TUS Trans – que, al ser una medida universal, permitía una estimación de las personas a las que se podría llegar–;
- la capacidad de seguimiento que había para la implementación de los cupos;
- la necesidad de ir alcanzando gradualmente a toda la población objetivo, porque perdía sentido incluir a todas las/os potenciales beneficiarias/os en una edición a riesgo de disminuir el seguimiento que se les pudiera hacer y sin tener todavía definidas acciones de acompañamiento luego del egreso;
- la posibilidad de que no fuera percibido como una opción atractiva para una parte de la población trans, en particular para muchas mujeres que trabajan en el comercio sexual, temiendo que quedasen desiertos los cupos.

Otro momento intenso de trabajo fue el diseño de las herramientas concretas para aplicar los cupos. En primer lugar, al momento de la inscripción se determinó que los/as postulantes presentarían la TUS Trans como forma de constatar su identidad como persona trans, por lo que no generó “nuevas discusiones”. El segundo nudo fue la asignación de los cupos, teniéndose que modificar el formulario de inscripción al programa a fin de incluir la variable trans y realizar el sorteo público por el cual se definen los/as participantes de cada edición atendiendo a esta nueva característica del programa. En esta etapa fue central el rol de la División Informática ya aludido, generando los dispositivos necesarios para darle la “doble chance” a la población beneficiada. Otro nudo técnico fue la distribución del 2% de los cupos definidos para la población trans para todo el país a nivel de cada departamento, localidad y grupo. Para esta adjudicación trabajó un equipo de técnicos/as del MIDES, logrando una fórmula específica que fue aplicada en el sorteo⁸¹. También a la hora de publicar los resultados se hicieron cambios para evitar generar una situación de exposición de las personas trans, publicando su nombre registral cuando no coincidiera con el de uso social. Para ello, se definió presentar solamente los apellidos de todas las personas elegidas, independientemente de si eran postulantes del cupo trans o no.

Asimismo, cabe mencionar que para lograr que las personas trans tuvieran más posibilidades de ingresar al programa se les eximió de que se les aplique el ICC en los casos en los cuales el Banco de Previsión Social (BPS) no contara con información suficiente para determinar si el/la postulante cumplía o no con uno de los requisitos de acceso –inactividad económica de los/as postulantes en un período no inferior a dos años– quedando directamente como participantes una vez que fueron sorteadas. Esta decisión se justificaba en la propia situación en la que se encuentran muchas personas trans de desvinculación del mercado formal de

81 Entrevistas a Verónica Ciganda y Rosa de León.

trabajo. No obstante, se identificó como una debilidad el hecho de que el aporte al Monotributo Social MIDES⁸² también inhibe a las personas de ser incluidas en el programa. De esta forma, se excluye desde el inicio a trans que trabajan en el comercio sexual y han accedido a este dispositivo que también había sido incentivado por el propio Estado como un derecho⁸³.

Cabe resaltar que UT, al estar dirigido a ciudadanos/as que poseen un nivel de escolaridad inferior a tercer año del Ciclo Básico o equivalente (educación secundaria), no resulta “exigente” en este sentido para incluir a personas trans; es decir, no se requirió flexibilizar este criterio como parte de la acción afirmativa sino que el perfil de participante del programa se ajustaba a la realidad de la mayoría de las personas trans.

Esta experiencia deja una serie de aprendizajes que facilitarán posteriores esfuerzos en esta dirección. A fin de aportar a su sostenibilidad, sería importante que la DPT pudiera dejarla por escrito, creando un protocolo de aplicación de acciones afirmativas para trans en las políticas sociales⁸⁴.

Llamado laboral para el MIDES destinado exclusivamente a personas trans

El diseño del llamado laboral presentó matices y desafíos específicos en su fase de diseño. En total se hicieron siete llamados, distribuidos entre cargos

de portería y administrativos, tanto para mujeres trans como para trans masculinos. En términos políticos la medida surgió para dar respuesta a la demanda de inclusión laboral para personas trans priorizada por el movimiento de la diversidad sexual en el diálogo con el MIDES, complementariamente a la cuota en UT.

Pretendió, de modo directo, ofrecer una mejora en la calidad de vida de las quienes fueran seleccionados/as para ingresar a trabajar en la función pública. En particular, se buscaba atender la situación de quienes aun habiendo obtenido algún avance en la educación formal no podían acceder en el mercado a un trabajo digno debido a la discriminación. Este escenario desincentiva a quienes se identifican como trans en su sostenibilidad educativa, colocando a la educación como una inversión costosa y sin retornos. El hecho de que el Estado ofrezca trabajos es una señal positiva para revertir esta percepción y amplía los horizontes de proyectos personales que imaginan muchos/as trans (Rocha, 2014). En este sentido, la acción afirmativa se propuso, además de brindar oportunidades laborales, “estimular la formación de esta población habida cuenta de nuevas oportunidades que se generen” (MIDES, 2014d:2) y de reconocimiento. Tal y como fuera expresado por el Director Nacional de Políticas Sociales:

Más allá de la cuestión material de tener un trabajo remunerado con un horario determinado, hay un componente simbólico importante para los hombres y mujeres trans: la idea de que existe una alternativa que no necesariamente pasa por el comercio sexual como condena⁸⁵.

La acción afirmativa, en este sentido, tiene un elemento simbólico a futuro muy impor-

⁸² El Monotributo Social MIDES fue creado por la Ley 18.874 (2011) como un tributo único que pagan las personas que integran hogares por debajo de la línea de pobreza o están en situación de vulnerabilidad social, que producen y/o comercializan cualquier tipo de bienes o prestan cualquier tipo de servicios. http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22293/1/folleto_monotributo_mides_web_abril_2013.pdf (acceso 19/9/14).

⁸³ Entrevistas a Liliana Miraballes (coordinadora de UT) y Patricia González Viñoly.

⁸⁴ Esta idea fue mencionada en entrevista por la técnica de la DPT que participó en la articulación con dicho programa, Patricia González Viñoly.

⁸⁵ Artículo publicado en la página web del MIDES titulado “Por la afirmativa” (22/11/2013) Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/24721/3/innova.front/por_la_afirmativa (acceso 17/8/14).

tante. Se trata de decirle a estas personas, no solo que el Estado no es hostil con ellas, sino que además busca incorporarlas y devolverles un status de ser humano y, en este caso, de servidor público, que hasta entonces les fue negado incluso desde lo simbólico⁸⁶.

Se esperaba asimismo que la iniciativa tuviese “un efecto multiplicador en el Estado” (MIDES, 2014d:2) y que ofreciera un mensaje hacia la sociedad respecto de la necesidad de promover la integración laboral en igualdades de oportunidades para todas las personas, independientemente de su identidad de género.

La principal barrera para instrumentalizar esta acción fue la rigidez de los procedimientos y requisitos a cumplir para contratar a un/a funcionario/a estatal y el establecimiento de condiciones mínimas requeridas asociadas a cada cargo que no se podían flexibilizar. Procurar adecuar el llamado para que fuera accesible para personas trans y oficiara como acción afirmativa conllevaba el desafío, además, de articular con un actor gubernamental externo al MIDES, la ONSC. También en esta oportunidad fue necesario para la DPT desplegar la estrategia de diálogo y justificación con otros actores y hacerles notar la necesidad y justicia de la medida que se proponía.

Un primer punto de debate fue si la acción afirmativa instaure una discriminación al “violarse” el principio de igualdad de trato ante la ley de toda la ciudadanía. Un segundo nudo fue más pragmático: aunque se compartiera la orientación política en términos normativos, se planteaban preocupaciones respecto de su instrumentación del llamado. La apertura de la ONSC y las negociaciones desplegadas por el MIDES permitieron que las dudas iniciales se disiparan y el proceso se concretara

exitosamente, como se irá mostrando. Un punto destacado por las personas de la División de Recursos Humanos de MIDES entrevistadas como facilitante de la coordinación fue que en esta etapa (2013) el MIDES ya estaba posicionado, de algún modo, como el organismo estatal que “entiende de esto”: la perspectiva de derechos humanos en general y especialmente, la preocupación por atender la situación de las personas trans.

El nudo central del diseño de la política fue lograr ajustarse a los estándares fijados para los concursos públicos, asegurando la transparencia de la acción y así su legitimidad, y a la misma vez intentar que el llamado tomase en cuenta el punto de partida diferencial de las personas trans. No sólo era, obviamente, necesario cumplir las propias normas del Estado sino que había que ser especialmente meticulosos en hacerlo de manera rigurosa, porque se preveía que la medida podía llegar a ser “blanco fácil” de críticas ya que a diferencia de las cuotas para afrodescendientes y personas con discapacidad, no estaba prevista por ley⁸⁷. El segundo elemento del dilema tiene que ver precisamente con hacer que la política fuera una acción afirmativa propiamente dicha, tomando en cuenta las vulnerabilidades de la población trans, sin descuidar el hecho de que quienes ingresaran a trabajar en el MIDES tuvieran las capacidades mínimas requeridas para desempeñarse en los cargos.

En este sentido, lo primero que se definió fue hacer que el llamado fuera exclusivo para personas trans, para evitar ponerlas a competir con el resto de la población y mostrar el interés por parte del Estado de que se presenten y concursen, asegurándoles condiciones factibles para que lo hagan.

⁸⁶ <http://www.proyectovihuruguay.org/index.php/noticias-destacadas/178-mides-lanzo-un-llamado-para-personas-trans>

⁸⁷ Finalmente la medida generó menos debate público del que se esperaba. Únicamente se constató un pedido de informe al ministerio por parte del Diputado por Montevideo del Partido Nacional Pablo Abdala (22/11/13) planteando precisamente esta objeción. Si bien la misma salió en la prensa no tuvo mayor repercusión. Ver: http://www.180.com.uy/articulo/36936_Llamado-del-Mides-para-trans-genera-desacuerdos (acceso 18/9/14).

Para ello se estableció como un requisito excluyente del llamado la presentación de una Declaración Jurada donde constase que hace al menos dos años que la persona está viviendo su identidad de género como trans masculino o trans femenina, es decir, se optó por la misma solución que para la TUS Trans.

En segundo lugar, se definió hacer un llamado para portería y administración, asumiendo que convocar a concurso para cargos profesionales/técnicos reduciría ampliamente las posibilidades de presentarse de un grupo poblacional que usualmente no accede a los niveles de educación terciaria asociados a dichas funciones. Todos estos pasos partían de la comprensión de la medida precisamente como acción afirmativa que contempla que no todas las personas parten del mismo “piso” y que en situaciones de desigualdad entre grupos sociales, poner las mismas condiciones para sujetos diversos puede reforzar la desigualdad inicial en lugar de contrarrestarla⁸⁸. Pero al mismo tiempo, desde la División de Recursos Humanos del MIDES se señaló que tampoco querían “bajar del todo” los requisitos a fin de ofrecer un mensaje de la importancia que tiene el hecho de que las personas se capaciten y formen para acceder el mercado laboral. Así, las exigencias inamovibles en la construcción de los perfiles se cumplieron (por ejemplo, tener ciclo básico terminado para el cargo administrativo), procurando paralelamente realizar ajustes a fin

de ampliar las oportunidades en el reclutamiento para esta población en particular⁸⁹.

Este enfoque se contempló en todas las fases que implica el reclutamiento y selección del funcionario estatal, desde las bases del llamado hasta la integración del tribunal. En relación a este último, en concreto, se buscó que las personas que debían representar al Jeraarca del inciso fuera de la DNPS y también que el/la integrante con conocimiento de la materia fuera del equipo de la DPT. La medida también atendió la última fase, la incorporación efectiva al trabajo de las personas seleccionadas, que se aborda en la sección 4 del informe.

En síntesis, esta sección dio cuenta de cómo los componentes técnicos y políticos se imbricaron y vincularon dialécticamente en los debates que dieron a luz las acciones en materia de diversidad sexual en general y las orientadas específicamente a personas trans llevadas adelante por el MIDES. Se constata que los argumentos, las ideas y el intercambio en el plano de los paradigmas de políticas públicas jugaron un papel fundamental en la fase de diseño. La discusión conceptual fue un “caballito de batalla” desde el inicio para la DPT, quizás su arma más importante, y la experiencia indica que si se buscara comprender estos desenlaces atendiendo únicamente a los intereses estratégicos de los actores, no sería posible, haciéndose necesaria una adecuada comprensión de las ideas políticas que estuvieron en juego.

⁸⁸ Las acciones afirmativas como instrumento de política pública se basan en la idea de igualdad de oportunidades, esto es, en procurar que la igualdad ante la ley de la ciudadanía se traduzca en una igualdad en los hechos. Estas medidas introducen un sistema compensatorio, un elemento de “desigualdad” en el trato, que está orientado a corregir la desventaja inicial de los grupos sociales que no pueden competir en pie de igualdad con otros en la distribución de recursos y posiciones. Si se parte de una realidad desigual

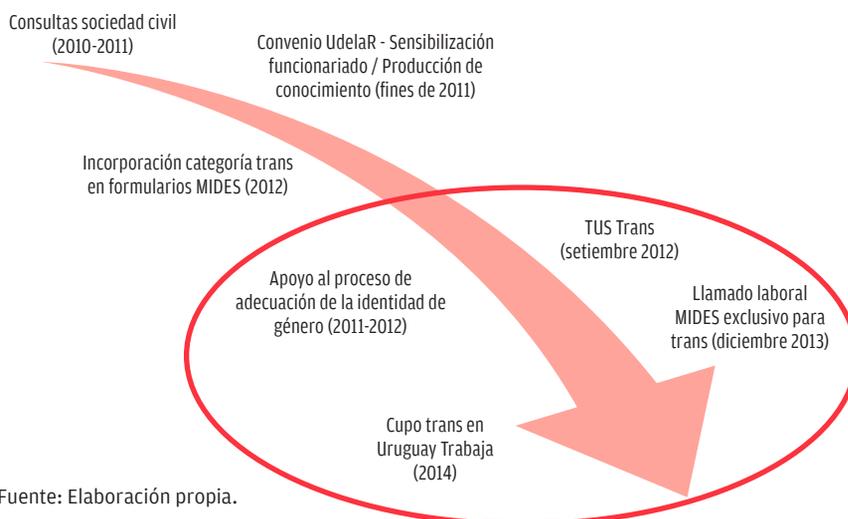
y se aplica un trato idéntico, lo único que se consigue es reproducir la desigualdad inicial y se corre el riesgo, inclusive, de amplificarla, obteniendo resultados injustos. La idea de igualdad de oportunidades supone, entonces, aplicar la igualdad de trato ante iguales circunstancias y un trato diferencial en respuesta a desiguales situaciones de partida (ver Sartori, 1990; Rodríguez Gustá, 2008 y otros/as).

⁸⁹ Entrevistas a Mario Genta (responsable de la División de Recursos Humanos, DIGESE/MIDES) y María Rossi.

4. Implementación, evaluación y monitoreo

La sección 3 describió lo que se identifica aquí como la primera etapa de la elaboración de la política de diversidad sexual realizada por el MIDES. En primer lugar, se examinaron aquellas acciones que eran necesarias para generar las condiciones de posibilidad de las siguientes: consulta con la sociedad civil, producción de conocimiento y sensibilización. En segundo lugar, se exploraron las negociaciones, articulaciones y nudos existentes en el diseño de las políticas que tuvieron una actividad intensiva en este sentido –TUS Trans; cupo trans en UT y el llamado laboral para personas trans–. En esta sección se analizan las fortalezas y debilidades de los procesos de implementación de las últimas –marcadas en la ilustración–, agregándose una referencia al apoyo al proceso de cambio de nombre y sexo registral a personas trans. Asimismo, se presenta una estimación del gasto invertido por el MIDES en acciones de diversidad sexual.

Ilustración 3. “Línea del tiempo” de las acciones analizadas. Segunda fase



4.1 Fortalezas y debilidades de las acciones

4.1.1 TUS Trans

El nombre en la tarjeta

Uno de los primeros desafíos que enfrentó la implementación de la TUS Trans fue que el Banco República (BROU), organismo que otorga y gestiona las tarjetas “físicas” que se entregan a los/as beneficiarios/as del programa, necesita tener unicidad en sus registros y por lo tanto trabaja referenciando a las personas y sus tarjetas con el número del documento de identidad y su nombre y apellido registral. Pero dejar el nombre registral de las personas trans en la TUS Trans, en un contexto en el cual buena parte no ha realizado el cambio de nombre y sexo registral, implicaba exponerlas a potenciales situaciones de violencia por la no coincidencia del nombre registral y el nombre de uso/expresiones de género de las personas.

Para evitarlo, las TUS Trans se emiten solamente con los dos apellidos del/a beneficiario/a¹. Aunque esta solución diste de ser ideal porque no permite poner el nombre de uso de la persona, señaló la Coordinadora del Programa TUS en entrevista, su gestión es sin dudas una fortaleza del programa, demostrando que se cuidó cada paso con atención con el objetivo de desarrollar las mejores soluciones posibles a los nudos que pudieran aparecer. No se trata de un punto menor, dado que, entre otras cuestiones, implicó negociar con el BROU, por ejemplo, un actor que aunque es público no tiene por qué estar sensibilizado a priori con la temática.

Otro punto que podía ser problemático en relación a la tarjeta es que tuviera un distintivo que la identificara como TUS Trans y generara una diferencia con la TUS original, que también podría haber

expuesto a la discriminación a sus beneficiarios/as. Las tarjetas que se otorgan no presentan ninguna diferencia en este sentido.

Empero, a pesar de las precauciones tomadas, la coordinadora del programa señaló que se han identificado casos de discriminación a la hora de utilizar la tarjeta en los en los llamados “comercios solidarios”. Ello puede estar asociado a distintos elementos: a la transfobia imperante en la sociedad; a que al contar solo con el apellido de la persona, los/as comerciantes pudieran deducir que se trata de una persona trans, produciendo una diferencia en el trato; o al hecho de que al tener que presentar la cédula de identidad obligatoriamente con la tarjeta para efectuar la compra se visualice igualmente la disidencia que se procuró evitar sacando el nombre registral.

Sería recomendable poder instalar mecanismos de evaluación de la aplicación de la tarjeta y mecanismos de denuncia confiables para detectar casos de este tipo y poder trabajar para revertirlos focalizadamente. Asimismo se podría pensar en ofrecer a los comercios solidarios información sobre el tema e incentivos para la no-discriminación, para evitar que TUS Trans “falle” en su último eslabón.

Registros administrativos

La modificación de los registros administrativos del MIDES fue fundamental para la ejecución de todas las acciones dirigidas hacia la población trans. En el caso de la TUS, se modificaron todos los instrumentos que manejaba el programa en base al modelo de incorporación de la variable trans desarrollado en la sección anterior. Sin embargo, también a tono con lo antedicho, se constataron dificultades a la hora de la aplicación de los formularios y el uso de las categorías identidad de género y sexo. Por ejemplo, hay confusiones entre orientación sexual e identidad de género tanto por parte del funcionariado como también de los/as so-

¹ Información otorgada por Patricia P. Gainza.

licitantes, que muchas veces no saben si les corresponde o no el beneficio y por qué².

Otra dificultad es que quienes están a cargo de recepcionar las solicitudes de la tarjeta entienden en ocasiones que la persona que se presenta como trans “no lo es”. Para zanjar este conflicto, se tomó como un posible criterio a emplear la identificación de una inconsistencia entre la referencia genérica del nombre de uso y el sexo biológico de la persona. Si bien ello permite que haya una asignación independiente de la impresión subjetiva del operador social que atiende, se advierten dos potenciales dificultades que pueden surgir de las confusiones que todavía hay sobre la materia. Por un lado, el riesgo de desconsiderar casos en los cuales la persona hizo su cambio de nombre y sexo registral y por lo tanto la disonancia no se hace presente al menos en los nombres. Además, esta indicación puede de alguna forma reforzar la comprensión binaria de las identidades. Por otro lado, habilita a potenciarles actitudes de violencia simbólica por parte del funcionariado al ofrecer un criterio para “definir quién es” la persona, distinto de la propia voz de esta.

Es claro que las definiciones instrumentales siempre tienen falencias y nunca pueden ser fieles a las categorías normativas, pero son imprescindibles para poder aplicar las políticas; de lo contrario, se caería en una situación de parálisis, de no acción por miedo a las consecuencias indeseables que cualquier acto puede llegar a tener como resultado esperado o no esperado. Las “etiquetas”, lamentablemente, siguen siendo necesarias aunque no son perfectas para captar la diversidad existente entre las personas, como bien señalaba la coordinadora de TUS en entrevista. No obstante, desde el Estado es preciso estar siempre atentos/as a las implicaciones políticas que tienen las definiciones que se realizan, a fin de prever potenciales riesgos asociados a sus efectos y estar pendientes de oportunidades

de ajuste de los instrumentos que puedan surgir para aprovecharlas y acercarlos cada vez más hacia el “ideal” al que aspira la intervención.

Difusión y alcance

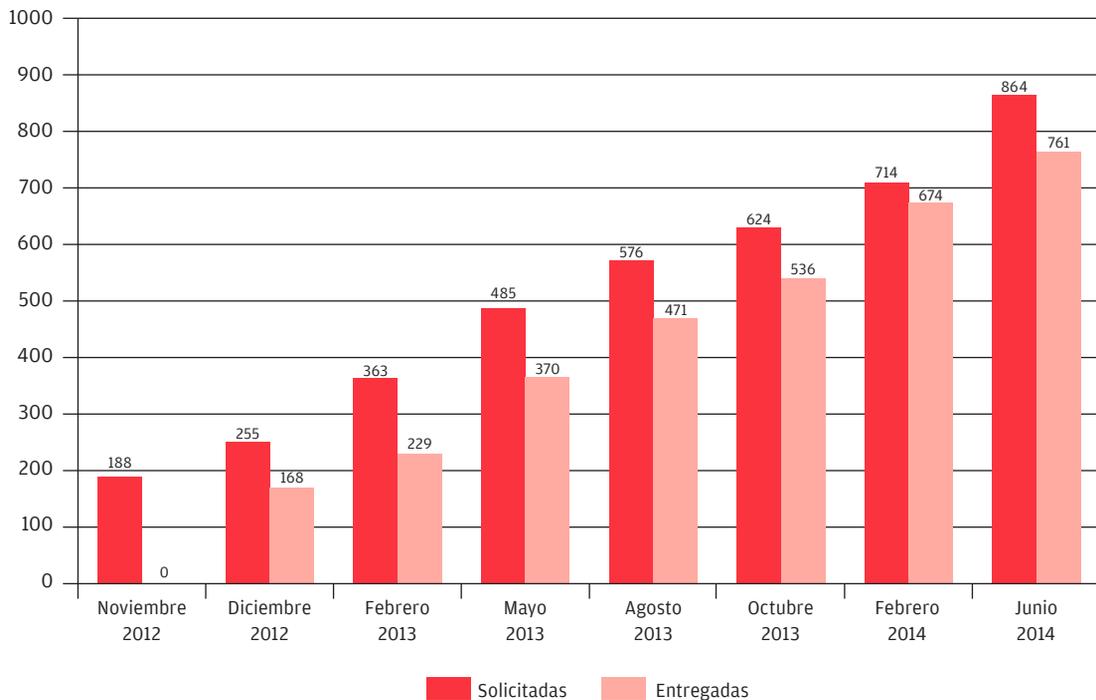
El otorgamiento de la TUS Trans y su alcance a la población destinataria ha sido evaluado positivamente por parte de sus impulsores: ha llegado a una cantidad importante de personas –aunque no es posible saber a qué porcentaje del total de la potencial población destinataria se abarcó por la falta de datos al respecto– y ha aumentado sostenidamente en el tiempo, como muestra el gráfico 1.

Las evaluaciones realizadas por la DPT han detectado un porcentaje ínfimo de tarjetas asignadas a personas que no se autodefinen como trans o personas que se autodefinen como trans pero no lo son. Señala el informe “Evaluación Tarjeta Uruguay Social” (MIDES, 2013e:9) que:

Si bien se trata de un porcentaje bajo, la existencia de tarjetas otorgadas a personas que no son trans está circulando entre los colectivos de la diversidad y ha motivado que más personas que no son trans hagan su solicitud, lo cual puede derivar en que se desvirtúe la prestación. Desde el APT se está trabajando en alternativas para solucionar esta situación de modo de corregir la forma en que se asignan las tarjetas, lo cual demandará dar de baja algunas tarjetas de las ya asignadas. A su vez, esto debe ser trabajado con los colectivos de la diversidad de modo que una política que se instrumentó en gran medida gracias a sus demandas, no se vea deformada por la acción de los/as propios/as beneficiarios/as.

Un factor que contribuyó al alcance obtenido fue la estrategia de difusión aplicada. La TUS Trans recibió una especial atención pública dado que fue anunciada en el marco del Mes de la Diversidad del 2012 por el propio Ministro de Desarrollo

² Entrevista a María Eugenia Oholeguy.

Gráfico 1. Evolución de solicitudes y asignaciones de TUS Trans

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa TUS (agosto 2014)*

(*) En documentos previos de la DPT existe una diferencia en los datos producto de un error en los registros.

llo Social y fue la primera acción afirmativa para trans. A ello se agrega la elaboración de afiches y folletos que la difunden. Pero más importante aún ha sido que desde la DPT se advirtió tempranamente que, dadas algunas características de la población trans, los canales tradicionales por los cuales desde el Estado se busca “llegar” a la ciudadanía podrían resultar insuficientes. Además de “alcanzar” a los/as destinatarios/as, era importante generar confianza en ellos/as hacia las medidas impulsadas. En este sentido, ha sido acertada la estrategia de cercanía desplegada por la DPT, de establecer un vínculo con referentes de territorio, realizar visitas a distintas localidades del país y tener como correa de difusión a la sociedad civil³. No obstante, cabe recordar el riesgo apuntado por

Lukomnik (2013:36) respecto de que la difusión “boca a boca” puede generar distorsiones en la información transmitida.

Otra fortaleza de la implementación de la TUS Trans es el corto tiempo que insume su tramitación, calculándose un promedio de demora de 20 días entre su solicitud y su asignación, plazo bastante menor que el de la TUS tradicional, en la medida en que ésta requiere de la aplicación del ICC para su otorgamiento. No obstante, se visualizan algunas demoras y dificultades de acceso en el interior del país, en especial en localidades donde no hay OTs. Para saldarlas, se han iniciado articulaciones con los Centros MEC⁴, dispositivo

³ Entrevista a Gonzalo Gutiérrez.

⁴ Los Centros MEC son espacios educativos y culturales creados con el fin de facilitar el acceso a la educación, a la innovación científica y tecnológica y a servicios y productos culturales, llevando a cabo así políticas de democratización

Tabla 2. Tarjetas solicitadas por departamento con totales acumulados, junio 2014

Departamento	2013				2014		% por depto. 2014
	Febrero	Mayo	Agosto	Octubre	Febrero	Junio	
Artigas	10	10	12	20	24	30	3,5
Canelones	36	43	44	45	52	53	6,1
Cerro Largo	20	36	39	44	48	57	6,6
Colonia	11	14	14	14	17	17	2
Durazno	13	14	14	15	15	19	2,2
Flores	6	7	7	8	8	12	1,4
Florida	11	12	13	13	15	15	1,7
Lavalleja	5	6	8	9	17	20	2,3
Maldonado	5	12	16	20	23	26	3
Montevideo	140	179	217	228	249	325	37,6
Paysandú	7	14	14	15	20	22	2,5
Río Negro	8	13	14	16	19	24	2,8
Rivera	20	30	48	56	69	91	10,5
Rocha	2	2	3	3	5	6	0,7
Salto	19	30	40	42	45	48	5,5
San José	20	24	25	25	28	32	3,7
Soriano	22	28	33	35	38	43	5
Tacuarembó	3	3	6	7	12	13	1,5
Treinta y Tres	5	8	9	9	10	11	1,3
Total	363	485	576	624	714	864	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Programa TUS (agosto 2014).

de alta penetración en el territorio y con llegada a muchas localidades pequeñas. No obstante, en algunos casos las demoras no se explican por las barreras geográficas sino que denotan la existencia de mecanismos de discriminación contra las personas trans por parte de funcionarios/as del

MIDES (Gainza, 2014). Este es un punto que se debe procurar identificar con mayor precisión en la evaluación de la política, a fin de tomar decisiones que lo reviertan.

Atención al público

Una fortaleza de la TUS Trans en la dimensión de atención al público es que ha elaborado y puesto a disposición de los/as operadores/as sociales documentos que permiten orientar la intervención de un modo no discriminatorio: el protocolo que

y descentralización a toda la ciudadanía. Los Centros MEC tienen una llegada importante a localidades pequeñas de todo el país. Más información en: <http://centrosmec.org.uy/mecweb/centros/departamentos.jsp?contentid=11&channel=mecweb&site=31&folderid=12> (acceso 19/9/14).

Tabla 3. Tarjetas entregadas por departamento con totales acumulados, junio 2014

Departamento	2013				2014		% por depto. 2014
	Febrero	Mayo	Agosto	Octubre	Febrero	Junio	
Artigas	8	8	8	8	24	30	3,9
Canelones	20	20	38	42	51	52	6,8
Cerro Largo	8	32	31	34	44	52	6,8
Colonia	3	10	10	11	14	17	2,2
Durazno	13	14	14	15	15	16	2,1
Flores	4	7	7	7	8	9	1,2
Florida	8	12	12	12	13	14	1,8
Lavalleja	5	6	8	8	17	19	2,5
Maldonado	3	10	13	14	20	23	3
Montevideo	103	139	188	222	240	260	34,2
Paysandú	0	10	14	14	20	22	2,9
Río Negro	6	11	12	12	19	24	3,2
Rivera	12	21	32	39	61	85	11,2
Rocha	0	1	2	2	4	5	0,7
Salto	11	20	29	35	43	47	6,2
San José	6	15	15	19	25	30	3,9
Soriano	16	24	27	28	35	35	4,6
Tacuarembó	2	2	3	5	12	12	1,6
Treinta y Tres	1	8	8	9	9	9	1,2
Total	229	370	471	536	674	761	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Programa TUS (agosto 2014).

indica cómo debe procederse para la asignación de la TUS Trans y un manual para la atención a personas trans orientado en este sentido. Empero, todavía persisten algunas dificultades:

- operadores/as sociales que presentan una actitud de rechazo frente a personas trans que solicitan la tarjeta pero que para ellos/as no son personas que se encuentren en una situación de extrema pobreza, como el resto de la población objetivo del programa TUS. Esto

indica, de algún modo, que se sigue priorizando la vulnerabilidad económica aisladamente comprendida y que existen dificultades para reconocer la gravedad de otros mecanismos de discriminación. Pero además, demuestra una incomprensión de los objetivos de la modalidad TUS Trans, que no son los mismos que la TUS tradicional.

- dificultades de los/as funcionarios/as para “saber cómo relacionarse” con personas trans,

por ejemplo, dudas en cuanto a cómo referirse a ellas, si en masculino o femenino o pudor por preguntar la identidad de género.

- en algunos casos puntuales se planteó una disyuntiva en torno a los/as solicitantes más jóvenes. Señala la coordinadora del programa que algunos/as operadores/as han cuestionado cómo puede ser que hayan habitado desde hace por lo menos dos años una identidad trans siendo tan jóvenes, dado que presuponen que la identidad de género se define a una edad más madura de modo “definitivo”⁵.

Todas estas circunstancias expresan la persistencia de prejuicios y estereotipos sobre las personas trans y “desconocimiento” del espíritu de la acción afirmativa, haciendo necesario apostar a una mayor sensibilización y capacitación de todos quienes están vinculados a la implementación de la política pero en especial de los/as técnicos/as que atienden directamente a la ciudadanía. Si bien buena parte del equipo del programa TUS asistió a las capacitaciones realizadas en el marco del convenio UdelaR, no lo hizo la totalidad porque las mismas fueron voluntarias⁶, y aunque las hubiesen hecho todos/as, no siempre resultan suficientes para transformar prejuicios y estereotipos tan arraigados. Además, en el trámite de la tarjeta se ven involucrados/as otros/as funcionarios/as MIDES que son los del equipo central de TUS –quienes tienen trato con el público en las OTs, por ejemplo–.

En cuanto a los mecanismos de denuncia, la TUS Trans tiene previsto los mismos que la TUS “original”, pero también se presentan y/o se derivan casos a la DPT, lo que permite facilitar y agilizar la resolución del problema en cuestión (Lukomnik, 2013). Esto se explica en que al inicio de la implementación se difundió el contacto de la DPT

entre las organizaciones sociales para superar contratiempos que pudieran surgir. Así, se generó un canal de comunicación directo entre la DPT y el programa TUS para la tramitación de las mismas y con el mismo horizonte se reforzó el vínculo con las OTs del MIDES (Gainza, 2014).

Aunque esta estrategia fue apropiada para la etapa inicial de implementación de la medida, la referencia a la DPT para cualquier dificultad que surja en relación al vínculo con personas trans y su acceso a los beneficios sociales no es exclusiva de la TUS, sino que parece ser un rasgo común a todas las acciones que se han emprendido en la materia y en general para cualquier asunto asociado a personas trans en el MIDES. Ello puede generar una sobrecarga de las tareas de la DPT, considerando los recursos humanos con los que cuenta. En efecto, desde la DPT se ha propuesto destinar un recurso específico para acompañar esta política, al menos durante una primera fase de implementación, pero esta demanda no ha podido ser satisfecha aún⁷. Para lograr una verdadera transversalización de la perspectiva de derechos humanos y diversidad sexual, los propios equipos de los programas –en este caso, de la TUS– deben ir armándose de las capacidades necesarias para hacerse cargo de estas situaciones y lograr así que la DPT se “libere” de las acciones de vinculación con la población que estrictamente no le competen.

La TUS Trans como forma de aumentar el conocimiento sobre la situación de las trans

Como ya se señaló, la TUS Trans ha permitido contar con las primeras estadísticas que tiene el país acerca de la situación de vida de las personas trans. El programa tiene previsto profundizar en este componente, a través de la realización de una visita a sus beneficiarios/as a cargo de la DINEM, aun-

⁵ Entrevista a María Eugenia Oholeguy.

⁶ Entrevista a María Eugenia Oholeguy.

⁷ Aporte de la responsable de la DPT.

que ésta todavía no ha podido concretarse (Gainza, 2014; Lukomnik, 2013).

El fundamento del dispositivo de la visita para avanzar en este eje es compartible; no obstante, a la hora de proceder en su concreción se recomienda tener especiales recaudos, a fin de evitar que las personas se sientan “invadidas” o se perciban como “objeto” de estudio por parte del MIDES⁸, considerando el relacionamiento histórico que han tenido con el Estado. Este es un punto crítico a considerar debido a que los errores pueden revertir el proceso de “re-institucionalización” de los/as trans que se persigue. El trabajo de cercanía que se ha venido desarrollando desde la DPT con las organizaciones de la diversidad sexual en todo el país presenta condiciones favorables para avanzar en este sentido con cuidado y enviando mensajes claros a la población sobre el cometido de las visitas y sobre todo en relación a la importancia de producir información para hacer políticas que mejoren sus vidas.

La TUS como un “medio para” acceder a otros beneficios sociales

Uno de los objetivos específicos de la TUS Trans es constituirse en un punto de entrada de las personas trans a la red de protección social. Si bien el informe de monitoreo de la política realizado por Lukomnik en 2013 identificaba falencias en este sentido, la realización del llamado laboral para personas trans y la implementación de los cupos en UT han demostrado cómo la TUS puede funcionar bien como mecanismo de difusión y acceso a otros programas y servicios.

8 Cabe recordar la advertencia de Lukomnik (2013: 42) al respecto: “Actualmente existe la percepción desde la población trans de ser un objeto de estudio, pero no un sujeto de los resultados de los estudios. En vez de acercar la población a las instituciones, se la aleja, y se crea un resentimiento en la misma hacia las organizaciones”.

Desde algunas organizaciones sociales se plantea que si la TUS Trans se convierte únicamente en una prestación monetaria terminará perdiendo su razón de ser, tornándose una medida asistencialista que no modifica la situación de vida de las personas trans. Así, la referente de UTRU sugirió en entrevista la posibilidad de incluir una contraprestación a sus beneficiarios/as que reafirme esta orientación de la medida; por ejemplo, sugiere exigir que el/la beneficiario/a realice un curso determinado o que se mantenga vinculado/a en la educación formal o medidas similares.

También resulta importante desasociar en términos simbólicos la TUS Trans a las medidas que desde el sentido común se conciben peyorativamente como “asistencialistas”. Si bien la decisión de incorporar la perspectiva de diversidad sexual en programas ya existentes pretendía no generar políticas “segmentadas” para cierto sector de la población (Lukomnik, 2013), procurando incluir efectivamente a las personas trans en este caso en los programas sociales ya existentes, esto conlleva el riesgo de una posible re-estigmatización. Ello se debe a que, en algunas localidades, existe cierta prejuicio en relación a ser beneficiario/a del MIDES con pertenecer a sectores que sufren de una pobreza extrema, y a las prestaciones como “concesiones” o “beneficios”, más que como derechos⁹. La TUS, originalmente denominada “Tarjeta Alimentaria”, ha estado asociada a una prestación destinada a personas en situación de extrema vulnerabilidad económica. En este sentido, otorgarla a personas trans puede generar efectos perversos de “doble estigmatización” tanto por parte de quienes la reciben como por otros/as ciudadanos/as. Asociar la TUS Trans claramente al acceso a otros derechos puede ayudar a que se visualice como un beneficio que “vale la pena” ir a tramitar, por ejemplo, para las trans que están en el presente en una situación económicamente buena, teniendo en cuenta que aunque el trámite sea sencillo, siempre

9 Entrevista a Gonzalo Gutiérrez.

implica un costo que muchos/as pueden no estar dispuestos/as a hacer.

Monitoreo y evaluación de la TUS Trans

En cuanto al monitoreo de la política, se destaca como positivo el registro de datos que vayan indicando la evolución de las solicitudes y asignaciones de las tarjetas por parte del programa TUS y los informes que ha realizado la DPT a partir de ellos. Sería importante avanzar hacia un monitoreo que permita ver los avances procesados en cada uno de los objetivos que se propuso la política – pudiendo medir por ejemplo cuántas personas que recibieron la TUS luego han participado de otros programas MIDES– así como realizar un análisis cualitativo que permita identificar las percepciones de las/os beneficiarios/as sobre la acción. Como ya fue señalado, es fundamental que la DINEM asuma las tareas de seguimiento y evaluación de esta y otras políticas realizadas para la población trans de modo de avanzar hacia una real transversalización de la perspectiva de diversidad.

Señalaba Lukomnik (2013) la necesidad de establecer mecanismos de monitoreo y seguimiento de esta política que contaran con la participación de la sociedad civil; esta recomendación se puede hacer extensible para el resto de las medidas estudiadas, en tanto que están inspiradas y deben mantenerse fieles a la perspectiva de derechos. En este sentido es importante volver a fortalecer el vínculo “masivo” con la sociedad civil y diseñar otros canales para efectivizar esta participación en la fase de implementación y el monitoreo, siempre más difícil de instrumentar que la que tiene como finalidad la construcción de una agenda. El CCDS abre una oportunidad en este sentido, aunque dependerá de los temas que el mismo defina como prioritarios y de las propuestas que desde la DPT se sugieran para efectivizar esta participación en clave de monitoreo y evaluación.

4.1.2 Apoyo al proceso de cambio de nombre y sexo registral en el marco de la Ley 18.620

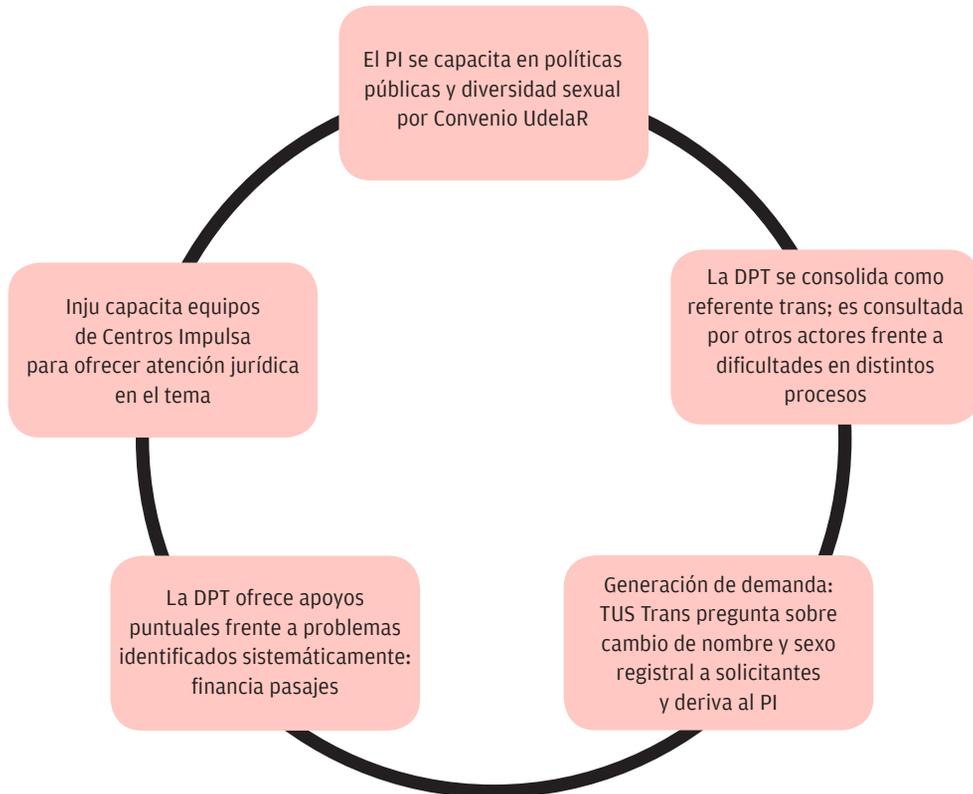
El apoyo del MIDES a personas trans en el proceso de cambio de nombre y sexo registral en el marco de la Ley 18.620 (2009) tiene como componentes centrales en su funcionamiento cotidiano los siguientes¹⁰:

- Brindar asesoramiento sobre el proceso de cambio de nombre/sexo registral, a cargo del Programa Identidad (PI) de la Dirección de Desarrollo Social (DINADES);
- Otorgar una carta para solicitar gratuitamente la partida de nacimiento (PI);
- Realizar coordinaciones/derivaciones con el Registro Civil y con otros organismos a fin de facilitarlo si resulta necesario (PI);
- Facilitar el acceso a consultorios jurídicos que estén sensibilizados con el tema, propiciando un patrocinio legal apropiado de los/as interesados/as (PI, INJU);
- Financiar el traslado hacia Montevideo de los/as solicitantes del interior del país que no pueden lograr que la Comisión Asesora de la Dirección General del Registro de Estado Civil viaje a su localidad para realizar la entrevista (DPT).

Esta política se fue configurando a partir del impulso de la DPT y como producto de la confluencia de los distintos eslabones que la componen. Para que ello ocurriera, fue determinante la sensibilización y el compromiso con el tema de los tres actores que están actualmente involucrados en la misma (ver ilustración 4). A ello habría que agregarle como una fortaleza la existencia de un vínculo flui-

¹⁰ Más detalles en ficha.

Ilustración 4. Proceso de construcción de los diversos componentes de la acción de apoyo al proceso de cambio de nombre y sexo registral



Fuente: Elaboración propia

do entre el MIDES y un actor ajeno, la Comisión Asesora del Registro Civil¹¹.

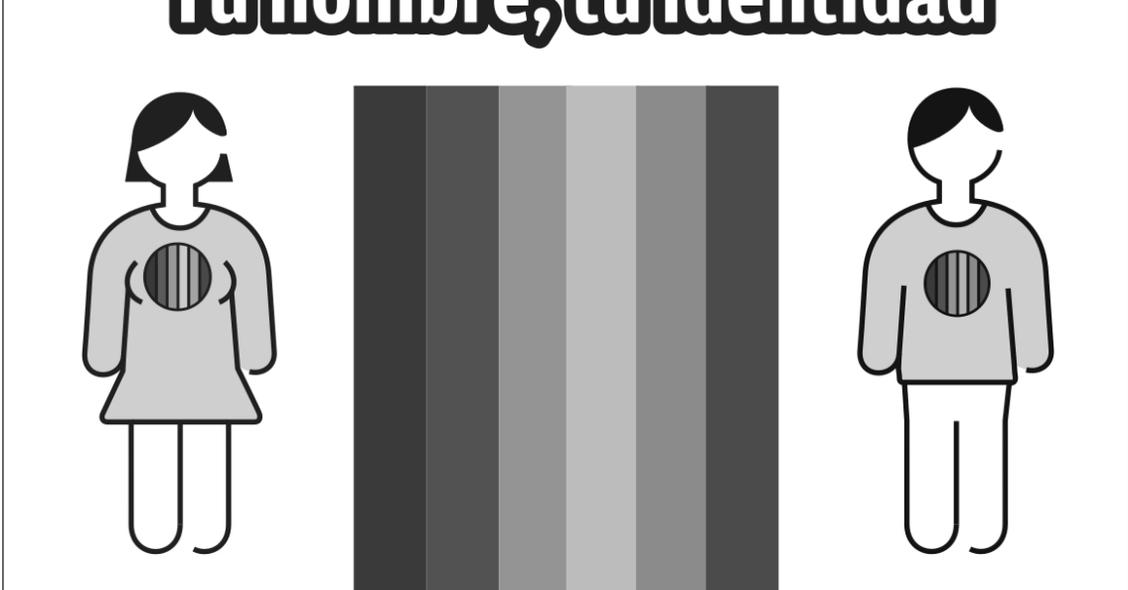
El acceso de la ciudadanía al asesoramiento sobre el proceso de cambio de nombre y sexo registral estuvo abierto desde el inicio del período, instalándose “de hecho” luego de la aprobación de la ley (2009); desde entonces, cualquier ciudadano/a podía solicitar asesoramiento al PI respecto de esta como de otras normativas relacionadas a la identidad. Sin embargo, señaló el equipo del PI que no eran frecuentes las consultas sobre el trámite hasta que se iniciaron acciones de promoción de este de-

recho. En particular, esto sucedió cuando se incluyeron preguntas al respecto del proceso de cambio de nombre y sexo registral en el formulario de solicitud de la TUS Trans. Concretamente, lo que se hacía era consultar a la persona solicitante si había hecho el cambio de nombre y sexo registral, si conocía el procedimiento y si estaba interesada/o en hacerlo, en cuyo caso se la/o derivaba al PI. Además de esta estrategia de comunicación, se incluyó el beneficio en los materiales de difusión elaborados por la DPT, haciéndose uno específico además para esta acción.

Esto demuestra que los derechos formales por sí solos muchas veces no son suficientes para su garantía, si no se acompañan de dispositivos que los

¹¹ Entrevista con el equipo del PI.

Tu nombre, tu derecho Tu nombre, tu identidad



acerquen a la ciudadanía contemplando específicamente las barreras que puedan existir para su usufructo. En efecto, si bien buena parte de la población trans conoce la ley, son muy pocas las personas que inician efectivamente el trámite (MIDES, 2013c).

Producto de la estrategia proactiva descrita, se apreció un salto en la cantidad de personas trans atendidas a partir del 2012. Aunque no se cuenta con información específica sobre las derivaciones realizadas por solicitantes de la TUS Trans, se visualiza que el número de personas atendidas por el PI dista de la cantidad de beneficiarios/as de la tarjeta. Es preciso indagar más en las razones que pueden estar explicando esta distancia; si tiene relación con debilidades de los servicios del MIDES involucrados en el proceso o con las dificultades del propio trámite judicial previsto por la ley que, como muestra Lukomnik (2013), parece estar inhibiendo a muchas/os ciudadanos/as trans de ini-

ciarlo. Cabe señalar, asimismo, que hay consultas realizadas por trans al PI por distintas razones, aunque predominan las asociadas al asesoramiento en la Ley 18.620 y el acceso gratuito a la partida de nacimiento.

A pesar de la sinergia de actores antes mencionada y de la percepción de que el proceso “marcha por sí solo”, sería conveniente revisar su funcionamiento y trabajar sobre algunos puntos para hacerlo todavía más integral y efectivo. Hay algunas problemáticas que se han identificado en el acceso al derecho que ofrece la Ley 18.620 que son propias de la norma y que exceden al MIDES, especialmente lo referente a la judicialización del proceso y las trabas que ello impone para el acceso de las personas trans (véase Lukomnik, 2013). No obstante, mientras que la legislación se mantenga el MIDES podría mejorar su apoyo a fin de intentar subsanar algunos de esos baches.

En primer lugar, en cuanto al acceso a los servicios del PI se identifica una diferencia entre Montevideo y el interior del país. El equipo de técnicos/as sensibilizados/as y capacitados/as del MIDES se encuentra en Montevideo, y aunque desde las OTs del interior se contactan con éste cuando emergen consultas específicas sobre el tema, existe un diferencial en la dedicación y personalización de la atención entre un caso y otro que debería ser considerada y que podría agudizar las diferencias de tiempos de acceso según zona geográfica que ya se da por la propia estructura de la ley (Lukomnik, 2013:24). En efecto, los datos sobre la atención a personas trans reflejan la ausencia de atenciones en varios departamentos del país.

Tabla 4. Cantidad de personas trans atendidas por el PI según año (2011 / jun-2014)

Año	N	%
2011	1	1,2
2012	15	18,1
2013	45	54,2
Enero-Junio 2014	22	26,5
Total	83	100

Fuente: DINEM, en base a registros administrativos del PI.

Tabla 5. Cantidad de personas trans atendidas por el PI según servicio que lo derivó al programa (2011-2014)

Servicio MIDES	N	%
Oficina Territorial	26	31,3
Atención al público en Casa Central	55	66,3
INMUJERES	2	2,4
Total	83	100

Fuente: DINEM, en base a registros administrativos del PI.

Para favorecer el conocimiento de los/as operadores/as sociales del MIDES en el proceso de cambio de nombre y sexo registral y otras materias sobre las cuales trabaja el PI se ha elaborado una “Guía de atención y derivación para la regulación de la documentación uruguaya”. Con el mismo fin de apoyar a técnicos/as en su atención a personas trans consultantes y orientar también a los/as abogados/as, la DPT elaboró un “Manual para la atención y gestión del cambio de nombre y/o sexo registral de personas trans” (2013) que contó con aportes del PI, donde se establecen definiciones conceptuales sobre qué se entiende por trans, información sobre cómo dirigirse a la persona cuando se la atiende, detalles acerca del trámite, entre otras cuestiones. Para fortalecer el acceso en el interior del país, el

Tabla 6. Cantidad de trámites solicitados al PI por personas trans según tipo de trámite (2011-2014)

Tipo de trámite	N	%
Asesoramiento Ley 18.620	64	40,3
Partida de Nacimiento	52	32,7
Inscripción en el Libro de Extranjeros	6	3,8
Residencia	6	3,8
Antecedentes Penales	4	2,5
Documento de Identidad	3	1,9
Certificado Consular	2	1,3
Partida de Matrimonio	1	0,6
Otros	21	13,2
Total	159	100

Fuente: DINEM, en base a registros administrativos del PI.

MIDES apoya financieramente en traslados, como se mencionó. Sería deseable protocolizar la forma de brindarlo para favorecer su institucionalización.

Un segundo elemento que el MIDES podría fortalecer es el seguimiento de las personas que consultan en el PI durante todo el proceso. Como ya fue indicado, una de las falencias más importantes que tiene la ley es que exige un trámite judicial que tiene implica dar una serie de pasos inhibe a muchas personas a iniciarlo. Ello genera que aunque no se trate de un trámite de una extrema complejidad en términos relativos a otros procedimientos¹², muchas personas no logren seguir los pasos necesarios con constancia por distintas razones, desde la necesidad de ir a oficinas públicas, exponerse a entrevistas, asistir en horarios que no son los habituales por ejemplo para las trans que están insertas en el circuito del comercio sexual, entre otras (Lukomnik, 2013).¹³

Mientras que no se logre modificar la ley para convertir el proceso en uno administrativo que resulte más sencillo, el MIDES podría instalar capacidades para realizar un acompañamiento más cercano de las personas consultantes para evitar que se desanimen y abandonen el esfuerzo en el camino. Hasta el momento, este seguimiento no es parte de los servicios que ofrece el PI. Como indica una de las técnicas entrevistadas, el programa sólo interviene asesorando al inicio del trámite, indicando a la persona qué tiene que hacer para proceder a su culminación, pero se desconoce el destino del/de la consultante posterior. Sería altamente recomendable fortalecer con recursos humanos especializados en la materia al PI y dotarle de cometidos más claros en la materia.

Un tercer punto a mejorar refiere al acceso a patrocinio jurídico gratuito y de calidad, entendiend

do por esto último que el mismo sea ofrecido por abogados/as que conozcan muy bien el proceso y que además estén sensibilizados/as en la temática, que todavía son escasos/as en el país. Señalan los/as entrevistadas del PI que existen pocos/as profesionales a quienes se pueda acceder gratuitamente con estas características, y que desde el MIDES tienen que asegurarse que la persona recomendada las presente por que, de lo contrario, sería una forma de violentar al/a la consultante.

Según Lukomnik (2013:27), desde el PI no se identifica como un actor sensibilizado a los servicios legales gratuitos existentes en Montevideo a través de Facultad de Derecho. La principal referencia que tiene el PI para derivar es la Comuna Mujer de Montevideo. Empero, esta opción presenta una clara limitación territorial. Resulta llamativo que en la entrevista con el equipo del PI no se visualizó a los Centros Impulsa de INJU como dispositivos para derivar en el interior del país, señalando que cuentan con escasa información sobre su efectivo funcionamiento. Éstos fueron especialmente capacitados en diversidad sexual por la DPT y están señalizados como actores a consultar en los materiales de difusión que se han realizado desde el MIDES. Por ende, es necesario reforzar la visibilidad de la tarea que realizan dentro del MIDES, tanto a nivel central como en

Tabla 7. Cantidad de personas trans atendidas por el PI según departamento (2011-2014)

Departamento	N	%
Montevideo	67	80,7
Canelones	6	7,2
Durazno	3	3,6
Paysandú	3	3,6
San José	1	1,2
Soriano	3	3,6
Total	83	100

Fuente: DINEM, en base a registros administrativos del PI.

¹² Entrevista al equipo de PI.

¹³ Según Lukomnik (2013:30), la “fuerte falta de institucionalización de la población trans, y la dificultad que ésta implica a la hora de hacer trámites institucionales” estaría explicando esta dificultad.

las OTs, a fin de constituirlos en referencias en el tema en el interior del país.

Otra alternativa disponible destacada por la DPT es la obtención de patrocinio gratuito a través de la Defensoría Pública. La condición para acceder a ésta en general es encontrarse en situación de vulnerabilidad económica, la cual se determina según los ingresos familiares. Esto es un problema porque el nivel socioeconómico del hogar no siempre refleja la situación de sus integrantes individualmente considerados (Lukomnik, 2013:26). Sin embargo, la normativa vigente tiene una cláusula que permite no aplicar dicho criterio en “los casos en que razones de índole social o moral aconsejen la intervención inmediata de alguna de las Defensorías”¹⁴ y se considera que los/as interesados/as en hacer uso de los derechos otorgados por la Ley 19.620 están contemplados en dicha excepción¹⁵.

4.1.3 Llamado laboral

En la sección 3 se describió el detalle de la formulación y el diseño del llamado público que se hizo para trabajar en el MIDES exclusivamente destinado a personas trans. Dado que se trata de una medida puntual que se diseñó y aplicó por única vez, la información para agregar respecto de su implementación es bien concreta.

El principal desafío en esta etapa era asegurar un entorno no discriminatorio en las secciones en las que ingresaron a trabajar las personas contratadas. Para ello, se realizaron charlas introductorias con cada equipo involucrado¹⁶. Además, se conformó

un espacio de trabajo provisorio entre la DPT y la División Recursos Humanos para hacer un seguimiento de la experiencia y favorecer la “inducción” de los/as trabajadores/as¹⁷. Este dispositivo se justificó en que, como se adelantó, los/as funcionarios/as MIDES no están “vacunados/as” contra la discriminación, y si bien se realizaron múltiples instancias de sensibilización, no se llegó a la totalidad del funcionariado.

No obstante, la instalación de este espacio y el seguimiento plantearon el desafío de buscar una medida justa entre dos posturas: por un lado, el cuidar especialmente el ingreso de los/as elegidos/as en el llamado trans con el propósito de evitar la discriminación; y por otro lado, el tratarlos/as de un modo diferente al resto, corriendo el riesgo de acabar re-estigmatizándolos/as, lo que además reflejaría una no-naturalización del tema¹⁸. Hasta el momento, este grupo de trabajo ha generado un contacto con los/as responsables directos de los/as nuevos/as funcionarios/as y con ellos/as mismos/as para tener un seguimiento de su integración a sus respectivos equipos, obteniendo devoluciones de la experiencia muy positivas.

Otro elemento a trabajar en relación a esta iniciativa refiere a su difusión y extensión como una buena práctica en el resto del Estado uruguayo. Es fundamental transmitir los aprendizajes obtenidos de la experiencia y realizar una evaluación de la misma que rescate las percepciones de las personas involucradas. Continuar el trabajo con la ONSC como aliado estratégico será clave para lograr “contagiar” a otras dependencias del Estado de la bondad de la política. Sería interesante evaluar la posibilidad de adoptar medidas legislativas, como existen para personas afrodescendientes y con discapacidad, para legitimarla más fuertemente y favorecer su sostenibilidad.

¹⁴ Acordada 7414 (5 de marzo de 2001) Criterios económicos que permiten seleccionar a las personas que pueden verse beneficiadas por los servicios que prestan las Defensorías de Oficio (Modificativa de la Acordada 6850 del 2/4/1986).

¹⁵ Esto fue señalado por la Dra. Beatriz C. Aristimuño De Angeli, Directora Defensoría Pública de Familia, al equipo de la DPT y transmitido por este a la consultora.

¹⁶ Información ofrecida por Patricia P. Gainza.

¹⁷ Entrevista a Gonzalo Gutiérrez.

¹⁸ Entrevistas a Mario Genta, Gonzalo Gutiérrez y María Rossi.

En cuanto a la percepción de la ciudadanía y la sociedad civil respecto del llamado, tuvo gran resonancia y generó expectativas dentro del colectivo trans (Rocha, 2014). Las organizaciones entrevistadas destacan como positiva su implementación, aunque desde UTRU se cuestionó su alcance limitado, en el sentido de que solo resuelve la situación de pocas personas en términos numéricos, señalando además que no abarca a las personas trans más vulnerables.

Empero, la medida está en línea con la orientación política que ha asumido el MIDES en la materia: está dirigida a trans que tienen un mejor nivel educativo porque también ellos/as son víctimas de la transfobia imperante en el mercado laboral, y a pesar de su capital educativo, se ven impedidas/os de acceder a puestos de trabajo de calidad por ese motivo. Por ende, los/as beneficiarios/as caben perfectamente dentro de la población destinataria de las políticas de redistribución y reconocimiento que se están llevando a cabo. Además, esta línea se complementó con otra dirigida hacia las trans con menor nivel educativo, los cupos en UT, gracias a la cual se llegó aproximadamente a 60 personas.

Asimismo, cabe recordar que la iniciativa procuró tener impactos simbólicos y ser acción ejemplarizante: si el Estado hace diez años tenía como norma la violencia explícita hacia las personas trans, hoy las convoca para trabajar en su seno como cualquier otro/a ciudadana/o. A partir de que eso ocurre una vez, cualquier gesto discriminatorio que perpetren las instituciones estatales de aquí en más resonará al menos como contradictorio; este es un cambio muy significativo en términos políticos y un mensaje poderoso para la sociedad en general y en particular para las personas que se identifican con una identidad trans.

Por ende, se recomienda expandir este tipo de iniciativas hacia otras instancias públicas, generando buenas prácticas en el sector público que luego puedan servir inclusive para delinear estrategias de intervención dirigidas a promover

la integración laboral y la no discriminación por identidad de género y orientación sexual en el sector privado.

4.1.4 Uruguay Trabaja

“Intervenir” el programa

La inclusión de cupos en el programa UT contó con el antecedente de la TUS Trans, hecho que facilitó el proceso de instalación en muchos sentidos. No obstante, su implementación presentó algunas especificidades respecto de aquella, planteando nuevos desafíos para la elaboración de la política.

Una diferencia entre la TUS Trans y UT es que la primera política requería de un contacto directo muy puntual entre operadores/as sociales y beneficiarios/as: para los trámites de asignación y para resolver cualquier eventualidad que pudiera darse luego de otorgada la tarjeta; mientras que la integración de personas trans en el programa UT, por sus características, supone el trabajo cotidiano de los equipos de técnicos/as con las personas favorecidas así como su integración con otros beneficiarios.

Las cuotas para trans fueron aplicadas en simultáneo con las asignadas a personas con discapacidad (4%) y afrodescendientes (8%). La implementación conjunta facilitó la inclusión de los/as trans, al permitir que la medida sea percibida como una acción para revertir una serie de discriminaciones en el marco de la perspectiva de derechos humanos y no como una medida especial para un grupo fuertemente estigmatizado como lo son las personas trans, a quienes todavía cuesta ver –desde la sociedad en general y desde el propio sistema político– como ciudadanos/as vulnerados/as en sus derechos. Sin embargo, la instalación de las tres cuotas amplificó el impacto de la medida en los equipos, generando cierto nerviosismo por los cambios que esta incorporación –en especial la de personas trans y personas con discapacidad–, significaría en su trabajo cotidiano.

Si bien el programa ya había trabajado con beneficiarios/as pertenecientes a estos grupos, la aplicación de las cuotas significaba una incorporación más numerosa pero además requiriendo transformar todos los componentes del programa desde la perspectiva de derechos humanos, procurando adaptar a éste a fin de dar cuenta la diversidad social existente en la ciudadanía y no al revés, instando a que los individuos se adapten a éste¹⁹. Previamente, la calidad del pasaje de las personas trans por UT, por ejemplo, no estaba asegurada, quedando a merced de que se dieran simultáneamente distintas situaciones poco probables en un escenario transfóbico como el del Uruguay actual: que una persona trans se animara a anotarse y lograra cumplir con los requerimientos para hacerlo; y encontrarse con un equipo de implementación y un grupo de beneficiarios/as sensibilizados/as que propiciara la sostenibilidad de su proceso. De hecho, desde la DPT se ha tenido conocimiento de casos de discriminación más y menos explícitos hacia trans en ediciones previas del programa; una situación ilustrativa de este punto es que un equipo de implementación había interpretado como una “buena integración al programa” la de una mujer trans que actuaba el género masculino para asistir a sus actividades²⁰.

Inscripciones y participantes

En relación a la cuota para trans, al momento de la inscripción las dificultades que se encontraron fueron las mismas que se señalaron para la TUS Trans; en palabras de la coordinadora del programa: “cuando lo que el equipo ve es distinto de lo que la persona dice”. Pero a diferencia de la TUS, UT ya contaba con un antecedente que facilitó la tramitación de este obstáculo. La indicación que se dio a los/as inscriptores/as en la capacitación ini-

cial del periodo de ejecución 2014 fue que si la persona presentaba la TUS Trans o iniciaba su trámite para solicitarla en ese momento, debía ser anotada como trans. Cabe destacar que, en esa oportunidad, la DPT participó de la capacitación que se hizo a las organizaciones contratadas para implementar el programa, ofreciendo elementos para el trato con personas trans, por ejemplo, al momento de la inscripción.

El promedio de personas que se inscriben al Programa UT por año ha ido disminuyendo con el tiempo pero sigue estando por encima de las 10.000 personas. Los datos más recientes publicados por el MIDES permiten contar con una idea aproximada de la participación que usualmente tiene el mismo. De ese total, cada año ingresan como participantes efectivamente un promedio 3000 beneficiarios/as, por lo que se estimaba que con una cuota de 2% para trans ingresarían aproximadamente 60 personas trans en la edición 2014. En total se inscribieron 122 personas trans (MIDES, 2014d:4). La flexibilización del criterio de los “condicionales” y la no realización de visitas al hogar en esos casos para determinar la participación en el programa que se hizo de modo excepcional para facilitar la participación de las/os trans fue clave para haber logrado completar el cupo²¹.

Los registros administrativos del programa todavía presentan falencias en relación a poder identificar claramente la identidad genérica de la persona y diferencias en la forma como aparece cada beneficiario/a (algunas personas quedaron registradas por su nombre registral únicamente y otra por el de uso; no se tiene conocimiento de quienes hicieron el cambio de nombre y sexo registral; no quedó registrada la identidad genérica de quien la solicita). No obstante, cotejando todos los datos existentes en las bases manejadas por la DPT se puede llegar a un dato aproximado de 46 mujeres trans y 7 trans masculinos.

¹⁹ Entrevista a Rosa de León.

²⁰ Reunión de trabajo con Gonzalo Gutiérrez y Patricia González Viñoly. Los antecedentes problemáticos de UT en la materia también fueron mencionados por el entrevistado del Colectivo Ovejas Negras.

²¹ Entrevistas a Rosa de León y Liliana Miraballes.

Equipos de implementación

En la implementación de UT participan funcionarios/as de MIDES –supervisores/as y responsable del programa– y organizaciones de la sociedad civil (OSC) que son contratadas por licitación para llevar a cabo las tareas de trabajo diario con los grupos de beneficiarios/as que se arman en todo el país. Esta modalidad de articulación con la sociedad civil en la implementación plantea dos potenciales dificultades para la transversalización de la perspectiva de diversidad sexual.

En primer lugar, no se trata de funcionarios/as MIDES y por lo tanto, los equipos de implementación

se componen de técnicos/as que no formaron parte de las instancias de sensibilización ofrecidas en el marco del convenio con UdelaR. Para atender esta situación, este año se concretaron capacitaciones obligatorias para los equipos de las OSC en distintos departamentos, siendo los temas de diversidad sexual y afrodescendencia dictados por la DPT y los vinculados a discapacidad por PRONADIS. Asimismo, la DPT realizó una instancia de sensibilización en Montevideo para los capataces de obra que acompañan el trabajo de los grupos durante la ejecución del programa, pertenecientes al Sindicato Único Nacional de la Construcción (SUNCA). Empero, al versar sobre las tres poblaciones y referir además como marco al paradigma

Tabla 8. Participantes de UT por cupo por departamento (2014)

Departamento	No Cupo	Discapacidad	Trans	Afro
Artigas	171	2	2	37
Canelones	487	22	8	99
Cerro Largo	118	11	5	38
Colonia	68	5	2	6
Durazno	90	4	2	22
Flores	83	3	1	11
Florida	50	1	1	5
Lavalleja	64	3	0	9
Maldonado	65	5	3	15
Montevideo	540	46	7	187
Paysandú	145	5	5	28
Rio Negro	56	0	3	19
Rivera	67	12	7	63
Rocha	94	1	1	22
Salto	149	3	4	50
San José	113	2	5	15
Soriano	72	8	5	13
Tacuarembó	119	8	2	45
Treinta y Tres	82	2	3	8
Total	2633	143	66	692

Fuente: Base de datos del Programa UT (agosto de 2014).

de los derechos humanos en general, el abordaje de cada uno de los asuntos en la sensibilización terminó siendo más acotado de lo deseable. Además, en relación a los equipos de implementación de las OSC, aunque muchas se repiten año tras año, otras tantas pueden variar, haciendo necesario realizar capacitaciones al inicio de cada edición. Este es un aspecto que no se puede descuidar debido a que el éxito del pasaje de las personas trans por el programa depende fuertemente de las capacidades y sensibilidades de los equipos que trabajan día a día con esta población.

La segunda dificultad que significa trabajar con OSC como ejecutoras de la política es que éstas pueden tener variadas concepciones filosóficas y formas de concebir y actuar en la realidad social, pudiendo ser diferentes de las que orientan el accionar del Estado –por ejemplo, pueden haber organizaciones religiosas que tengan discrepancias con los avances en el reconocimiento social de la diversidad sexual²²-. El pliego del llamado a OSC del 2014 fue elaborado teniendo en cuenta la aplicación de los cupos. No solamente incluye la perspectiva de género –la cual ya era clara desde anteriores ediciones– sino que agrega requisitos específicos asociados a las poblaciones de los cupos, tanto en el formato de propuesta de trabajo que se les exige presentar a las OSC postulantes como en la grilla de evaluación de los equipos técnicos que las conforman.

No obstante, la mayoría de las postulaciones no llegaron a cumplir con estos criterios, siendo excepcionales los equipos que contaban con formación en diversidad sexual y que plantearon proyectos de trabajo para la integración de las personas trans y de las restantes “poblaciones-cupo”²³. Esto indica que las condiciones señaladas no pueden establecerse como obligatorias para que una organización

sea seleccionada porque el programa no podría sostenerse. Este obstáculo se agudiza en el interior del país y en las localidades más pequeñas, donde es problemático encontrar técnicos/as con formación social en general, y más aún que tengan dichas perspectivas²⁴. Así, aunque estas especificaciones en el pliego son muy importantes de mantener y se destacan como una buena práctica, no resultan suficientes para asegurar la transversalización del enfoque de derechos humanos en general y de diversidad sexual en particular en la práctica.

En estas condiciones, otra línea que podría fortalecer la implementación es una intensa actividad de monitoreo y seguimiento, que exija pero también aporte en la construcción de capacidades de los equipos y el programa en general. Los/as supervisores/as de los convenios con las OSC que trabajan en el MIDES realizan informes de monitoreo durante y al final de cada edición, en los cuales serán incluidos ítems que releven información sobre los cupos²⁵. Sin embargo, no se han previsto dispositivos de seguimiento más cercanos que acompañen a los equipos y a los grupos en esta experiencia y apoyen a los/as supervisores/as que ya de por sí tienen muchos grupos a cargo. Se recomienda contar entre ellos/as con al menos un recurso humano con formación y sensibilidad en el tema que esté destinado exclusivamente a acompañar el pasaje de las personas trans, a fin de identificar riesgos y atenderlos a tiempo.

También es necesario instalar un dispositivo de acompañamiento de las/os participantes trans participantes luego del egreso del programa. El pasaje por UT ha demostrado mejorar las posibilidades

²² Esta preocupación fue planteada en entrevista por Patricia P. Gainza.

²³ Entrevista a Rosa de León.

²⁴ Esta debilidad en la implementación se encontró asimismo en el estudio realizado sobre el programa interinstitucional “+Centro: Centros Educativos Abiertos”, que incorpora la perspectiva de diversidad sexual en su diseño pero que ha encontrado obstáculos de este tipo en su ejecución (Rocha, 2013).

²⁵ Entrevista a Verónica Ciganda. Los mismos estaban en elaboración cuando se hicieron las entrevistas al equipo de UT para esta consultoría.

de sus beneficiarios/as para conseguir un empleo formal (MIDES, 2013d). Empero, en el caso de las personas trans las dificultades para dar este salto serán mayores porque a la situación de precariedad económica y educativa que comparten con el resto de los/as beneficiarios/as se les suma la discriminación por su identidad de género como barrera para ingresar al mercado de trabajo. Es fundamental poder acompañar con medidas complementarias este egreso para no dejar “a la deriva” a la persona que participa.

Desde UT identifican como un modelo exitoso que se podría implementar para las poblaciones de los cupos la que se aplica en relación a personas con un consumo problemático de sustancias. Esta metodología funciona con referentes personales con conocimiento de la temática que acompañan a estos/as beneficiarios/as específicamente en su proceso de participación en el programa y los/as ayudan a sostenerlo y a que tenga los mejores resultados para ellos/as. Desde el equipo de la DPT se reconoce lo importante que es poder darle un seguimiento más cercano a la implementación de los cupos en UT, pero se menciona como una barrera para lograrlo a la falta de recursos humanos. Resolver este nudo es clave para el éxito del programa; la inversión que puede requerir destinar un recurso humano para esto es seguramente menor de lo que insumió la instalación del programa, por lo que parece una opción eficiente en términos estratégicos.

La experiencia de la aplicación de las cuotas en el día a día

En la edición 2014 los grupos comenzaron a funcionar en las localidades más grandes el 19 de mayo y en las más pequeñas el 2 de julio. Por lo tanto, no es posible aún realizar una evaluación de su funcionamiento desde esta consultoría. También parece inapropiado hacer una comparación de casos de pasaje de personas trans por el programa pre y post aplicación de las cuotas por esta misma razón, y por una dificultad extra: no hay registros

de participaciones previas de personas trans en el programa. Y aunque se podrían identificar de modo menos exacto algunos casos, el tema exigiría una investigación en sí misma, imposible de hacer en el tiempo de duración de este trabajo.

No obstante, para poder echar luz sobre los primeros pasos de la implementación de los cupos, se realizaron entrevistas con referentes del programa en todos sus niveles, desde sus autoridades directas, pasando por el plano de los supervisores y llegando hasta integrantes de un equipo de implementación de Montevideo en el cual están participando dos personas trans. Obviamente que este acercamiento solo permite arrojar algunas primeras impresiones, pero vale la pena mencionarlas al menos para identificar puntos críticos a profundizar en una futura evaluación.

En cuanto a los desafíos que visualizaron los equipos de implementación de la OSC entrevistada cuando se enteraron que ingresarían personas trans al grupo, se mencionaron dos. El primero, refería a la necesidad que sintieron de “justificar” la presencia de las beneficiarias trans frente a la institución que recibe al grupo, para lo cual se conversó con las autoridades de la institución y el capataz de la obra “especialmente” por este tema. Las entrevistadas también plantearon que de algún modo siempre se trabaja con población estigmatizada socialmente pero pensaron que se “agravaría” en este caso por la identidad de género de las participantes.

La segunda preocupación refería a la integración de las trans al resto del grupo, aunque finalmente no encontraron dificultades en este sentido. Las entrevistadas entendieron que no hubo mayores obstáculos en esta integración debido a que el resto de los/as participantes eran mayoritariamente mujeres y hombres jóvenes que se espera tengan mayor apertura a la diversidad. Desde las responsables del programa y el departamento del cual depende se mencionó que la inclusión de los cupos se pretende tenga un efecto directo sobre los/as beneficiarios/

as de los colectivos vulnerables que se reconocen a través de ella, pero también sobre el resto de los/as participantes “no-cupo”, dejando un aprendizaje en ellos/as en relación a la no discriminación. Es bien interesante que se rescate esta mirada que enfatiza lo positivo que tiene el trabajo con personas trans, evitando asociarlas solamente a los “problemas” que las afectan.

Me parece que es importante para las personas no sólo de los cupos el incorporar esta diversidad e incorporarla por ley. El explicar en un grupo que cuando en el sorteo se visualizó en color celeste quienes fueron sorteados primero, por pertenecer a los colectivos más vulnerables, nos parece que es instalar en el resto de los participantes del grupo y en los equipos una discusión, una serie de preguntas, unas reflexiones en torno a [...] colectivos que son tan pobres como los otros pero que tienen agregadas una serie de vulnerabilidades (Rosa de León, entrevista).

Las dificultades recabadas respecto del trabajo cotidiano con las participantes trans en los grupos fueron las siguientes:

- La existencia de múltiples situaciones de vulnerabilidad social en algunas personas trans participantes que exceden la capacidad del programa para su atención y corrompen las condiciones mínimas necesarias para sostener la asistencia al mismo, tales como riesgos de salud asociados al VIH, el estar en situación de calle o la portación de patologías psiquiátricas.
- Las dificultades para sostener el horario de la mañana día a día para quienes trabajan en el comercio sexual, que se reflejan en las inasistencias frecuentes o en que tengan sueño y falta de ganas para trabajar durante las actividades.
- Dinámicas de relacionamiento que se vinculan a una “personalidad trans” –más precisamente, de las mujeres trans–, asociadas a su vez

con la “historia de vida de ellas”²⁶: querer sobresaltar frente al grupo y llamar la atención; maltrato a otros/as participantes; cuestionar los roles de los equipos de implementación con una actitud desafiante; cruzar los límites de convivencia establecidos por el equipo, por ejemplo en relación al vocabulario; sentir que cuando se marcan normas de convivencia del grupo o se controlan se lo hace como una cuestión personal con ellas; asumir una actitud de liderazgo, ser “territoriales” y tener conflicto con otras trans; etc.

La identificación de estas problemáticas reflejan algunos núcleos de resistencia en los/as operadores/as sociales que ya habían sido advertidos por el equipo de la DPT en las capacitaciones brindadas a funcionarios/as del MIDES²⁷.

Por una parte, la estigmatización social de las personas trans lleva a que se construya una imagen que las vincula con situaciones problemáticas y resalta en ellas estos aspectos negativos. Como planteó acertadamente la responsable de la DPT, el primer ítem del listado también refleja un escenario de complejidades que afecta al programa a partir de la presencia de otros/as beneficiarios/as heteroconformes que provienen de condiciones socioeconómicas vulnerables. Por lo tanto, en sentido estricto, no son problemas que “se agregan” cuando se incluyen personas trans. Para trabajar en derribar esta asociación es importante que a la hora de producir conocimiento y de construir en base a éste los problemas públicos que se asocian a los/as trans para el diseño de políticas sociales se planteen, no solamente las dificultades que los/as atraviesan en sus vidas, sino que también se resalten los elementos positivos que conlleva su presencia.

Por otra parte, aunque estrechamente asociado con el punto anterior, se constata que la imagen co-

²⁶ Entrevista a Liliana Miraballes (coordinadora de UT).

²⁷ Este punto fue señalado por Gonzalo Gutiérrez.

riente que se tiene de las personas trans es la de las trans femeninas y dentro de éstas, aquellas con un determinado perfil laboral, económico, de salud, etc. Es decir, se ha homogeneizado la diversidad existente en esta categoría identitaria de un modo que tiene implicaciones para la intervención social desde las políticas públicas. Esta simplificación de la comprensión de “lo trans” desemboca en un estereotipo frecuente y dicotómico sobre las mujeres trans, que se formula en clave de “trans buenas” y “malas”. Las primeras manejan sus identidades de forma discreta²⁸ (Pecheny, 2002); toleran la violencia que se les inflige; no discuten con los equipos ni pares, colaboran y son las que más trabajan. Las otras, todo lo contrario, y además están más vinculadas con la transgresión de normas, la rebeldía y la “promiscuidad”²⁹.

Estas imágenes deben ser trabajadas con los equipos para ser reformuladas y pensadas como problemáticas de la propia intervención y no de las personas que participan; o al menos evitar su reproducción como estigmas en el marco de las actividades del programa. En entrevista, los propios equipos técnicos reconocían sus debilidades para evitar la discriminación por identidad de género de las participantes trans; pero el discurso rápidamente se desplazaba de la problematización de la intervención hacia los detalles y características individuales de las participantes como fuentes (o no) de los obstáculos encontrados. Parece necesario reforzar la idea de que la suerte de las intervenciones dependerá de la reflexividad del propio programa y su capacidad de transformación desde la perspectiva de derechos humanos, más que considerar que

está pre-determinada por si al grupo “le toca” una “trans buena” o “mala”.

Sería conveniente que los esfuerzos teóricos-conceptuales y de sensibilización en diversidad sexual y políticas públicas en el MIDES trabajasen en pos de erradicar los denominados por Marshall (2010:54) como “discursos de la seguridad”; esto es un tipo de abordaje de la diversidad sexual que opera a partir de enfatizar todos los hechos negativos que pueden ocurrirles a las personas con sexualidades e identidades genéricas no heteroconformes –como el acoso, el suicidio o el VIH– y las ubica, a partir de ello, como “objetos” de victimización. Estas perspectivas renuncian a un reconocimiento social de la diversidad que la vincule a elementos positivos, y por ello, de algún modo, pueden acabar reproduciendo los estigmas que intentan revertir. Además, esta mirada es problemática porque suele traducirse en estrategias de abordaje individuales y psicologizantes que desconocen la homo-lesbo-transfobia instalada en las instituciones y dispositivos estatales.

4.2 El gasto en políticas de diversidad sexual

Para finalizar esta sección se presenta un escenario aproximado del gasto público invertido en las políticas de diversidad sexual y dirigidas hacia personas trans estudiadas en el informe y se expone el presupuesto de la DPT destinado a éstas en el período 2010-2014.

Como se puede apreciar en las fichas al final, la mayor parte de las medidas analizadas a lo largo del informe no implican gastos específicos, sino que se erigen y sostienen como parte del trabajo que realizan funcionarios/as del MIDES. Ejemplos de ello son la incorporación de la variable trans en los registros administrativos o el asesoramiento que brinda el PI para el proceso cambio de nombre y sexo registral.

28 La noción de “identidades discretas” (Pecheny, 20002) refiere a la forma como, en contextos homo-lesbo-transfóbicos, las personas no heteroconformes estructuran modos de sociabilidad guiados por el actuar con tacto, moderación, tratando de no molestar ni atraer la atención de nadie.

29 Esto también fue identificado por los integrantes del equipo de la DPT que siguen más de cerca el caso de UT (reunión de trabajo con Patricia González Viñoly y Gonzalo Gutiérrez).

Tabla 9. Transferencia de Mides a UdelaR por convenio de sensibilización y producción de conocimiento (en pesos)

Año	Monto
2011	760.000
2013	900.000
2014	920.000

Fuente: Convenios MIDES-UdelaR.

En cambio, otro conjunto de medidas requiere destinar una proporción del presupuesto exclusivamente para su concreción; por ejemplo, el convenio con UdelaR implica financiar sueldos docentes, y la TUS Trans en tanto que prestación monetaria exige la inversión de fondos propios. Las tablas 8 y 9 reflejan una estimación de lo insumido por cada una de estas políticas.

Otras líneas no requirieron “pedir” más dinero para su financiación sino que implicaron una reorientación de un gasto que ya estaba previsto para destinarlo a beneficiarios/as trans. El llamado laboral para personas trans realizado por el MIDES es un ejemplo. Los recursos humanos que ingresaron –que fueron por una decisión política personas trans, pero podrían haber sido otras– “insumen” al Estado en sueldos, considerando todo el período por el cual se previó su contrato, un total de 1.970.745 pesos³⁰. De igual forma se puede calcular cuanto “cuesta” cada participante de UT a partir del presupuesto asignado a cada OSCs que convenia con el MIDES y la cantidad de participantes con que trabajan. Siguiendo los datos del pliego 2014, se puede afirmar que en cada participante se invierten aproximadamente 57.165 pesos. Si se toma la cifra de 66 participantes por cupo trans, se podría asumir un gasto aproximado de 3.772.890 de pesos en total. De nuevo, cabe aclarar que este monto igualmente iba a ser destinado a beneficia-

³⁰ Estimado en base a datos de sueldos y duración de los contratos disponibles en las bases del llamado.

Tabla 10. Gasto por concepto de transferencia a TUS Trans (2013-2014)

Semestre	2013	2014
Enero - junio	1.283.300	3.043.360
Julio - agosto	2.480.868	3.700.800
Total	3.764.168	6.744.160

Fuente: Base de datos del Programa TUS (agosto de 2014)*.

(*) Desde el Programa TUS se explicó que los datos se dividieron por semestre porque el monto de la TUS se ajusta en enero y julio. Para el segundo semestre de 2014 se hizo un estimado. En 2012, el total de tarjetas entregadas fue de 168, todas en el mes de diciembre. Si se calcula que cada persona recibía en ese momento 626 pesos uruguayos por mes, se puede estimar un gasto en transferencia de 105.168 pesos uruguayos.

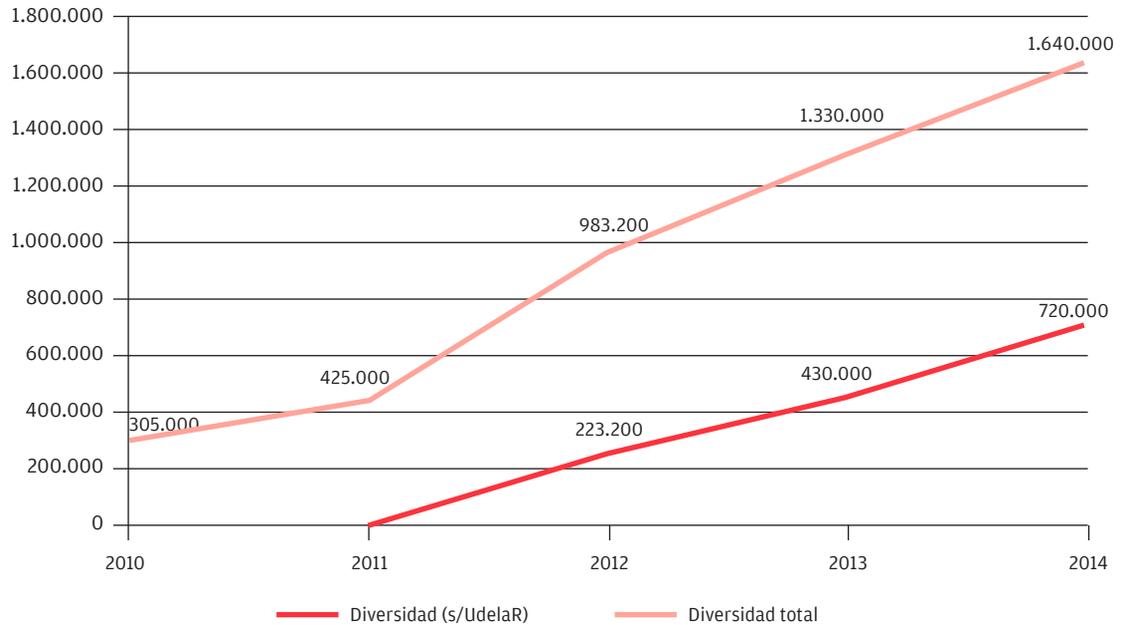
rios/as de UT porque la cantidad de participantes no varió respecto de ediciones anteriores, pero en esta oportunidad fue destinado a ciudadanos/as que se identifican con una identidad trans.

Un tercer componente del gasto en diversidad sexual que se podría considerar es el presupuesto planificado por la DPT para la realización de otras acciones distintas de las aquí estudiadas en el tema diversidad sexual –de las antedichas, solamente el convenio con la UdelaR fue sostenida económicamente por éste–. El gráfico 2 presenta la evolución de dicho monto³¹, observándose un aumento en términos absolutos cada año.

En 2010 y 2011 el gasto en diversidad fue para actividades muy puntuales; los objetivos delineados en la planificación de la DPT para esos años se concentraban en abordar más en general la pers-

³¹ Los cálculos se hicieron en base a las planillas de planificación de la DNPS facilitadas por la DPT. La DPT ha venido ejecutando la totalidad de lo planificado desde su creación, por lo tanto, aunque pueden haber diferencias entre lo planificado y lo ejecutado, éstas son mínimas, permitiéndonos acceder por esta vía a un aproximado del gasto en diversidad sexual. En el caso del convenio con la UdelaR, se contempló el monto establecido en cada edición en el año de su implementación; por lo tanto, aunque la primera firma se dio en 2011, como muestra la ficha en anexo, el monto se incluyó en la estimación del 2012.

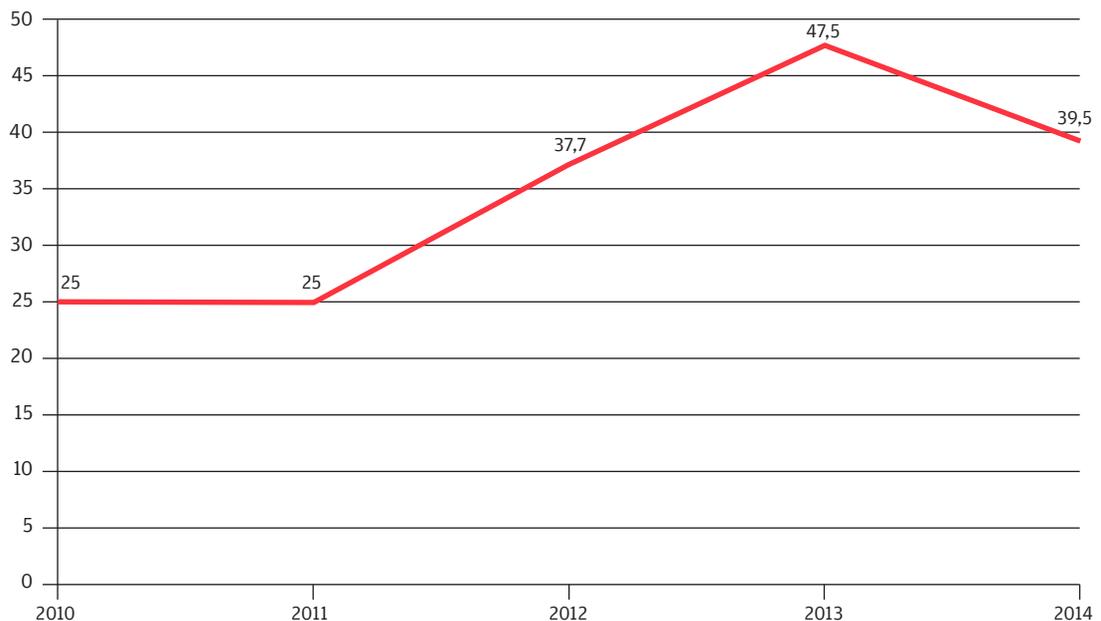
Gráfico 2. Evolución del presupuesto de la DPT destinado a acciones en diversidad sexual (pesos)



Fuente: Elaboración propia, en base a planificaciones de la DPT.

Nota: El cálculo del gasto en diversidad sexual para los años 2010 y 2011 es una cuarta parte del total del presupuesto, dado que es una de las cuatro líneas de trabajo y la segunda en prioridad. No es sino hasta el 2012 que se comienza a presupuestar separada y específicamente cada línea temática.

Gráfico 3. Evolución del gasto en diversidad como porcentaje del total de gasto de la DPT (pesos)



Fuente: Elaboración propia, en base a planificaciones de la DPT.

pectiva de derechos humanos y DESC, aunque ya aparecían con un peso importante y con objetivos y presupuestos “propios”, las actividades orientadas a la transversalización de la dimensión etnia/raza en las políticas sociales. El quiebre en materia de los asuntos de diversidad sexual se dió en 2012, cuando comenzó a incrementarse el gasto tanto en términos absolutos y como proporción del total presupuestado por la División.

Es importante visibilizar el aporte que el gasto en información y difusión (publicaciones y folletos) hace al total de lo invertido por la DPT en emprendimientos asociados a la diversidad sexual. En estos rubros el gasto en pesos ascendió a aproximadamente 450.000 pesos uruguayos en el período, y aumenta todavía más si se consideran los materiales sobre derechos humanos, discriminación y DESC genéricos que se hicieron, los cuales también potencian y retroalimentan el impacto de las medidas específicas sobre diversidad sexual. Todas las iniciativas realizadas fueron difundidas de alguna forma a través de estos materiales, elemento no

menor para asegurar el efectivo uso de las políticas por parte de la población destinataria.

Así, se encuentra que si el gasto público orientado a la protección de los derechos de la diversidad sexual en Uruguay era hasta hace unos años “indetectable” (Sempol, 2013:326³²), en el período 2010-2014 aumentó considerablemente. Sólo tomando en cuenta lo gastado directamente por la DPT asciende a un total de 3.958.200 pesos. Si a ello se le suman los montos invertidos en personas trans por motivo de otras políticas como las acciones afirmativas en TUS Trans, el llamado laboral y UT, la cifra asciende a un total de 20.480.595 pesos. Y aumentaría todavía más si se contemplasen otras acciones del MIDES hacia trans, como las realizadas por el INJU, y lo invertido por otros organismos estatales en iniciativas puntuales en la materia³³.

De cualquier forma, esta cifra es baja en relación al gasto público social del Estado, lo que indica que se pueden dar pasos importantes en clave de ciudadanía en diversidad a un bajo “precio”.

32 Su afirmación se basa en un informe redactado por Nora Barreta (2009), “El gasto en Derechos Humanos realizado por Uruguay en el período 2004-2008”, MEC-ONU-CINVE.

33 Otra iniciativa importante del Estado en materia de diversidad sexual de los últimos años fue la instalación del Centro de Salud de la Ciudad Vieja como un centro libre de homlesbo-transfobia. En este proceso participaron la Cátedra de Medicina Familiar de la Facultad de Medicina (UdelaR), el Colectivo Ovejas Negras, ASSE, MSP, y el UNFPA. Otra medida en la línea de salud fue la instalación de Espacios Diversos de Inclusión Social y Acción (Centros EDISA) ubicados en distintos departamentos del país en 2013 y dos centros móviles, como parte del proyecto del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, y que tienen como objetivo promover el acceso universal a la prevención, el diagnóstico y la atención del VIH (CNPS, 2014).

5. Consideraciones finales

El informe buscó poner la lupa en las políticas de diversidad sexual elaboradas en el periodo 2010-2014 por el MIDES, con énfasis en las iniciativas emprendidas desde la DPT/DNPS. Esta sección se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se retoman y sintetizan algunos ejes claves de los procesos analizados, con el fin de ilustrar qué componentes los facilitaron, cuáles los obstaculizaron y qué caminos resultaron eficaces para avanzar en esta dirección. En segundo lugar, se discuten algunas cuestiones asociadas a las condiciones de sostenibilidad y profundización de la política pública. Por último, se sugieren recomendaciones para revertir algunas de las debilidades y riesgos identificados, a fin de mejorar y sostener lo alcanzado y profundizar en nuevas direcciones.

5.1 Síntesis de los hallazgos

Como primera consideración, enfatizar como un avance el hecho de que se logró instalar un conjunto de acciones de distinto tipo que articuladas entre sí permiten referir a una *política pública en sentido estricto* (Aguilar Villanueva, 2009): sensibilización de funcionariado del MIDES; producción de conocimiento sobre diversidad y políticas públicas; establecimiento de canales de diálogo entre el Estado y la sociedad civil; difusión de información sobre diversidad y políticas para trans entre operadores/as sociales y la ciudadanía; puesta en marcha de acciones de promoción de la inclusión laboral de las personas trans –cupos del 2% en el Programa Uruguay Trabaja y llamado laboral exclusivo para el MIDES– y otorgamiento de la TUS Trans. Este es un elemento no menor en un contexto de elaboración de políticas sociales en el cual se denuncia frecuentemente la fragmentación de los programas y líneas de acción y las dificultades para su articulación.

El avance de la política se vio facilitada por la apertura de una “*ventana de oportunidad*” (Kingdon, 2003) que presenció el periodo analizado como producto de factores tales como el ascenso internacional del paradigma de derechos humanos para la elaboración de políticas sociales; el fortalecimiento y visibilización del movimiento social de la diversidad en el país; la aprobación de legislación de protección de los derechos del colectivo LGBT; la creación del MIDES como autoridad social y la configuración de una institucionalidad con la jerarquía, cometidos y experticia adecuada para transversalizar la perspectiva de derechos humanos; entre otros. Estas condiciones de contexto se suman a otras características “estructurales” que hacen a la cultura social y política del país, como la temprana secularización del Estado.

Pero para que una empresa así se concrete y sea sostenible en el tiempo, hace falta más que condiciones habilitantes: se requirió de la sinergia de la *acción política* de actores sensibilizados y comprometidos con la temática en distintos espacios institucionales y del desarrollo, por parte de éstos, de *estrategias* efectivas en esta línea.

Acorde a lo esperable por el enfoque analítico de los “*actores críticos*” (Child y Krook, 2009) presentado en la introducción, el informe evidencia la importancia que tuvieron para el avance de las medidas algunos agentes individuales y colectivos que estaban convencidos de la necesidad de perseguir iniciativas en esta dirección e incentivaron a otros a hacerlo. Se destacaron particularmente: la división impulsora de las acciones, funcionarios/as que operan como puntos focales de género, aliados estratégicos a nivel de cargos de responsabilidad política tanto dentro como fuera del MIDES, así como referentes de la academia y la sociedad civil.

En relación a las estrategias implementadas, los primeros pasos dados por la DPT en su trabajo en diversidad sexual y las restantes perspectivas transversales estuvieron signados por la adopción del paradigma de derechos humanos como refe-

rencia ético-política-técnica. Su misma asunción indicaba la necesidad de implementar dos de las primeras medidas tomadas: i) la instalación de espacios de *participación* social para definir una agenda de trabajo en la temática; y ii) la producción de *conocimiento* e información sobre la población destinataria, los problemas públicos que la afectan y el estado de situación de las políticas sociales en referencia a su inclusión de la perspectiva de diversidad sexual, a fin de tomar decisiones de política pública basadas en evidencias y diagnósticos.

Esta primera fase de instalación de la política pública generó las condiciones necesarias para avanzar con las políticas destinadas a las personas trans. Por una parte, la apertura de espacios de diálogo con los actores sociales permitió construir una hoja de ruta con prioridades establecidas y con cierto consenso social que luego facilitaría la implementación de distintas formas, pero sobre todo en términos de la difusión de las políticas y su efectiva llegada a la población objetivo. Por otra parte, la generación de conocimiento fue clave en dos sentidos: para la negociación y la articulación interinstitucional entre los actores gubernamentales que participaron de alguna forma de la política, fortaleciendo los argumentos que justificaban la necesidad y bondad de avanzar en esta línea; y como insumo para tomar decisiones concretas en relación a la instrumentación de las políticas –por ejemplo, para determinar el porcentaje y la distribución de los cupos en UT o definir el alcance de la TUS Trans en términos de sus destinatarios/as–.

Otras dos actividades que se iniciaron a fin de configurar el set de condiciones mínimas fueron dos usualmente indicadas en las guías de apoyo a la transversalización de las perspectivas de género y étnico-racial en el Estado. En primer lugar, la capacitación y sensibilización del funcionariado, que constituye la principal herramienta utilizada para evitar que las resistencias que imponen las burocracias estatales y la cultura organizacional que gobiernan el funcionamiento cotidiano de los organismos gubernamentales, atravesadas de mensajes

sexistas y heterosexistas, inhiban el desarrollo de las medidas. Es importante señalar que al hacer las sensibilizaciones y capacitaciones voluntarias, se evitó generar las resistencias de la “agenda impuesta”. En segundo lugar, se destaca la transformación de los registros administrativos y los instrumentos de gestión que, en este caso, permitieron visibilizar la existencia de la población trans en su especificidad y monitorear las intervenciones del MIDES sobre ésta. Es interesante notar que para que este cambio fuera efectivo, la tónica que adquirió la estrategia de negociación de la DPT con los actores involucrados estuvo teñida por dos actitudes: llevar soluciones a las contrapartes, y no sólo los problemas; y mostrar apertura para acordar modificaciones en los márgenes, no cayendo en reclamos maximalistas que planteen la cuestión en términos de “cambiar todo el sistema” o “no cambiar nada”.

Todas las medidas restantes –en especial la TUS Trans, cuotas en Uruguay Trabaja, llamado laboral para trabajar en MIDES– requirieron, para su diseño, implementación y monitoreo, de la sensibilización mínima de los/as operadores/as sociales involucrados/as y de la existencia de instrumentos de gestión que dieran cuenta de la inclusión de este enfoque en el programa en cuestión –por ejemplo, en los formularios de inscripción y solicitud del beneficio–¹.

Estas otras acciones –es decir, las que no tenían que ver directamente con la instalación de capacidades mínimas aunque con su ejecución las potenciaron–, emergieron como producto de la intersección entre las necesidades planteadas por la sociedad civil y la agenda definida a partir de ello y de las oportunidades político-institucionales existentes

para su concreción. Aquí se encuentran algunas diferencias sustantiva en las *trayectorias de construcción* que tuvo cada acción. A continuación se presentan éstas y se resaltan algunas de las lecciones aprendidas que surgieron de cada una.

El proceso de apoyo al cambio de nombre y sexo registral

Fue la acción que emergió más “naturalmente”, si se quiere, convergiendo actores y recursos disponibles que se lograron articular virtuosamente. Existía una norma jurídica con carácter de ley que instalaba el derecho, pero que presentaba algunas falencias en términos del acceso de la ciudadanía. Desde la DPT se visualizó la forma cómo algunos recursos del MIDES podrían aportar para subsanarlos: existía la plataforma del Programa de Identidad que asesoraba a la población en la temática, por lo que se capacitó al equipo en diversidad sexual y se hicieron materiales de difusión del derecho tanto para personas trans interesadas en utilizarlo como para que los/as operadores/as sociales supieran cómo ayudar en la tarea. Luego la medida se potenció con: la ejecución de la TUS Trans, a través de la cual se difundió el apoyo brindado por el Programa Identidad en la materia; con el aporte de actores como el INJU que puso a disposición los servicios jurídicos de los Centros Impulsa para contribuir en esta línea, también siendo capacitados sus profesionales por la DPT; y con la posibilidad de la DPT de usar recursos financieros para facilitar el transporte de personas trans desde el interior para concretar la entrevista en el Registro Civil.

La TUS Trans

La TUS Trans fue el gran hito de la agenda en diversidad sexual analizada. Su aprobación significó un mensaje público de compromiso del MIDES con la temática en general y en particular con la atención a los/as más afectados/as por la discriminación por

¹ Estas medidas son fundamentales para cualquier proceso de transversalidad que se pretenda iniciar; en el caso de las desigualdades de género entre hombres y mujeres, por ejemplo, fue necesario exigir que el Estado produjera registros e información diferenciada por sexo. La recomendación de la capacitación es un *basíc* de todo manual de transversalidad existente.

identidad de género, las personas trans. Como hecho político, tuvo resonancias especialmente hacia la interna del MIDES; desde entonces el tema pasó a ser visualizado como una orientación política del ministerio que es impulsada y cuenta con el beneplácito de su máxima autoridad.

A diferencia de la medida anterior, esta fue la construcción más dificultosa en términos de lucha teórico-política, en la medida en que supuso los mayores esfuerzos de legitimación del problema público y de las soluciones que proponía la DPT para abordarlo. Durante su formulación se registró el momento más intenso de debate y negociación entre actores, involucrando a la jerarquía máxima del ministerio. Este trabajo encuentra como factor determinante para que se lograra concretar la TUS Trans, la construcción de argumentos técnicos y políticos de defensa de la modalidad finalmente aprobada.

El debate se estructuró en torno a dos cuestiones principales. En primer lugar, en relación al problema público en cuestión y su relevancia: ¿por qué era importante atender a la población trans como grupo prioritario? Los discursos a favor se nutrieron de diagnósticos que evidenciaban la situación de vulnerabilidad social –económica, de salud, vivienda, educativa, de desvinculación de los servicios sociales del Estado, etc.– a la cual se ven expuestas como producto de la transfobia imperante y acudían a la perspectiva de derechos humanos para responsabilizar al Estado por su omisión en la garantía de sus derechos. La priorización de los contenidos asociados a las personas trans, el sector más golpeado en términos socioeconómicos del colectivo LGBT, al momento de construir el marco interpretativo, resultó útil para impulsar la transversalización de la perspectiva de diversidad sexual y derechos humanos en el MIDES, un organismo que en sus imaginarios privilegia ideas de desigualdades muy asociadas a la pobreza y la injusticia social al factor económico y material.

En segundo lugar, se discutieron los instrumentos específicos a aplicar para atender a dicha población,

lo que está directamente relacionado con la forma como se construyó discursivamente el problema (Elder y Cobb, 1993). Si se demostraba que la falta de garantía de los derechos de las personas trans se vincula, además de a factores económicos, a cuestiones de discriminación por identidad de género, adquiriría sentido pensar en una política universal orientada al *reconocimiento* y no solamente en una acción que restringiera el acceso al beneficio a partir de un criterio de vulnerabilidad socioeconómica, como el Índice de Carencias Críticas. También fue necesario argumentar a favor de las acciones afirmativas como herramienta; ésta plantea importantes resistencias en el sistema político uruguayo, porque muchas veces es malinterpretada como una “discriminación”, por la cual el Estado mismo violaría la igualdad ante la ley de las personas. Para revertir esta idea fue clave evidenciar cómo los programas sociales que en el papel son “abiertos” para todas las personas, en la práctica no lo son debido a que no contemplan las desventajas que tienen ciertos grupos para acceder a ellos.

No hay que desestimar dos elementos que fueron “traídos a la conversación” a fin de legitimar estos reclamos. Por un lado, el avance legislativo en materia de diversidad sexual y no discriminación reseñado en la introducción. Por otro lado, la inclusión de referencias a los distintos clivajes de discriminación social –étnico/racial, de género, generaciones, diversidad sexual, discapacidad– en las hojas de ruta de la matriz de protección social que orientaron el accionar del Estado uruguayo en los últimos diez años (Plan de Equidad, Reforma Social). Ambos aspectos, a su vez, es esperable que coadyuven a la sostenibilidad de esta y las otras medidas.

Por último, TUS Trans exigió profundizar el trabajo de transformación de los procesos administrativos e innovar en algunas herramientas de instrumentación que luego allanarían el camino a las otras iniciativas, como por ejemplo, el diseño y aplicación de formularios de solicitud de beneficios que reconocieran la identidad trans y permitieran

incluir el nombre de uso de la persona y la forma de constatar la identidad genérica del solicitante como trans a partir de la realización de una Declaración Jurada, evitando así caer en la violencia simbólica de clasificar a las personas contrariando su propia identificación.

Cupo para personas trans en el programa Uruguay Trabaja

Esta medida, junto con el llamado para trabajar en el MIDES destinado exclusivamente a personas trans, estuvo orientada a dar cuenta de las demandas sociales de inclusión laboral de este sector de la población. En términos simbólicos, su importancia reside en que implicaba transversalizar la perspectiva de derechos humanos en uno de los programas fundacionales del MIDES, destinado a ciudadanos/as en situación de vulnerabilidad socioeconómica, educativa y laboral, reconociendo como prioritaria desde esta mirada a la población trans junto con las personas con discapacidad y las afrodescendientes.

Uno de los principales desafíos que supuso su formulación fue modificar la ley de creación del programa, lo cual se vio facilitado debido a la postura que el Ministro de Desarrollo Social ya había tomado en relación al tema en el proceso antes relatado. En segundo lugar, aunque el contar con el antecedente de la TUS Trans facilitó algunos aspectos de su instrumentación, implicó otras innovaciones. La más relevante fue la aplicación de una cuota en un programa que selecciona a sus participantes a partir de un sorteo público. Para avanzar en este sentido fue clave la alianza de la DPT con la División Informática; ésta surgió de la necesidad de incluir la variable trans en los formularios de acceso a beneficios sociales, a partir de la cual se instalaron las capacidades estatales que luego facilitaron este y otros procesos. Se destaca como una fortaleza que atraviesa a todas las acciones analizadas la postura de la DPT de ir a negociar y convencer a otros actores institucionales llevándoles, no sólo nuevos problemas y temas a sus agen-

das típicas, sino también soluciones posibles para las mismas; este formato, como bien señalan los manuales de *gender mainstreaming*, facilita desestructurar las resistencias que inicialmente pueden emerger a la hora de llevar adelante medidas asociadas a las perspectivas transversales, que pueden ser percibidas como “impuestas” por los agentes cuyas tareas vienen a ser “intervenidas” como ya fue señalado.

A diferencia de la TUS Trans, que sólo implica un vínculo entre operadores sociales y destinatarios/as de la política al momento de la asignación y que tiene características bastante diferentes de la TUS en su modalidad tradicional, el gran desafío que tiene por delante la cuota trans en Uruguay Trabaja es que implica la incorporación de una gran cantidad de personas trans a una serie de actividades de trabajo cotidianas junto con otros/as beneficiarios/as del MIDES. En este sentido, interpela la capacidad de los/as técnicos/as sociales para la integración efectiva de las personas trans y plantea mayores exigencias en clave de seguimiento y monitoreo de la implementación de la política, a fin de asegurar procesos favorables para estas/os ciudadanos/as y así el éxito de la política.

Llamado laboral exclusivamente destinado a personas trans para trabajar en el MIDES

A diferencia del programa anterior, aquí se busca incluir a las/os trans que aun teniendo, por ejemplo, cierto avance en sus trayectorias educativas, son expulsadas/os del mercado laboral por la transfobia. Además de mejorar la calidad de vida de quienes fueron seleccionados/as, la medida se constituye como un mensaje en términos simbólicos que espera dar el ejemplo hacia otros organismos estatales y a la sociedad toda, colocando al Estado en un nuevo lugar respecto del vínculo con los/as disidentes genérico-sexuales.

En relación a su instrumentación, requirió redoblar los esfuerzos de justificación y de instru-

mentación de la acción afirmativa, procurando modificar y flexibilizar procedimientos muy rígidos como lo son los llamados para trabajar en el ámbito público para que ofrezcan verdaderamente igualdad de oportunidades para todas las personas. Y con la novedad, respecto del resto de acciones, de tener que salir a negociar con actores externos al MIDES.

- - -

En suma, el estudio muestra que la política analizada fue posible gracias a la confluencia virtuosa de elementos de contexto que se configuraron tanto como *problem* y *policy windows*, de actores críticos ubicados en distintos lugares clave y de estrategias que resultaron efectivas. Para finalizar esta sección, resulta pertinente resaltar un elemento referente a las estrategias de acción que se considera clave para habilitar el desarrollo de todos estos procesos: *la importancia que ha tenido el debate, la argumentación y la movilización de ideas políticas* como elemento para la incidencia.

Al momento de examinar los procesos políticos en cualquiera de sus facetas, incluyendo la elaboración de políticas públicas, se lidia indefectiblemente con el poder, los intereses y los cálculos estratégicos en términos de costo-beneficio de los actores. Este es un elemento que no es posible desconsiderar sin caer en miradas ingenuas del mundo político. Sin embargo, el caso aquí estudiado no podría ser comprendido sin dar cuenta de ese otro componente, usualmente desconsiderado: el de las ideas políticas.

Las ideas aparecieron en una multiplicidad de formatos: el compromiso y las concepciones sobre el tema del equipo de la DPT y cómo eso influyó sobre la intensidad de su trabajo; los documentos técnicos elaborados a fin de presentar y discutir distintos instrumentos de política pública; los argumentos que procuraban convencer al interlocutor de la bondad en términos normativos de la acción que se estaba emprendiendo; justifica-

ciones que tampoco desconsideraban la dimensión estratégica del comportamiento de los otros actores, mostrándoles la eficiencia de la decisión que se les estaba sugiriendo; la producción de conocimiento académico que permitiera nutrir a la política en su diagnóstico del programa público y su diseño y también que aportara a la sensibilización; negociaciones con otros actores atentas a no generar resistencias, para lo cual se procuraba gestionar lo posible y lo deseable en cada situación y llevar soluciones concretas a los pedidos que se hacían. El repaso por todos los procesos delineados en el informe muestra la presencia determinante de las ideas en las distintas fases de elaboración de la política, pero en especial, como prevé la literatura sobre ideas y políticas públicas, en el momento del diseño y la formulación: la definición del problema público, la discusión de alternativas de solución, la toma de decisión política y justificación de su legitimidad, el diseño de la instrumentación y la preparación de las herramientas más adecuadas para su ejecución (Elder y Cobb, 1993; Mehta, 2011).

La agenda de transversalización de la perspectiva de derechos humanos y dentro de ésta la de diversidad sexual tuvo como principal motor el trabajo de una división pequeña en cuanto a sus recursos de todo tipo, pero que confió en que las “buenas razones” serían capaces de afectar nada menos que la voluntad política y técnica de los actores que se necesitaban para su concreción. La DPT apostó en su modalidad de trabajo a una estrategia confiada de que las ideas importan, de que constituyen un elemento constitutivo de las políticas públicas en la medida en que éstas están imbuidas de teorías acerca de cómo funciona y debería funcionar el mundo y que para cambiar las políticas hay que cambiar las ideas que se tienen sobre los problemas públicos (Martinón, 2005; Elder y Cobb, 1993). Los resultados obtenidos indican la pertinencia de este posicionamiento y ofrecen expectativas respecto del avance de la agenda de derechos en un marco en el cual todavía se destinan escasos recursos para su atención.

5.2 Condiciones de sostenibilidad de la política

El éxito de la política pública no puede ser analizado solamente en virtud de que se haya logrado su instalación, sino que su calidad también viene dada por la forma como se proyecta hacia su sostenibilidad y desarrollo futuro, tendiendo a su mejora continua y profundización. A continuación se destacan algunos elementos a considerar en este sentido.

- **La instalación de la perspectiva de derechos humanos como horizonte ético-político y referencia técnica a la hora de elaborar políticas sociales en la órbita del Poder Ejecutivo.**

La instalación de institucionalidad de promoción de la perspectiva de derechos humanos en el Estado uruguayo y de la DPT en particular, destinada a aportar específicamente a su inclusión en las políticas sociales, constituye un factor que contribuye a la sostenibilidad de las acciones emprendidas. Aunque todavía queda camino por recorrer, una vez que estos enfoques han sido reconocidos por el Estado en alguna medida, queda sentado un precedente y si bien es posible dar marcha atrás, el retroceso tendría un alto costo político para quienes quisieran emprenderlo, haciéndose más dificultoso. Dicho de otro modo, la “carga de la prueba” está puesta ahora en quienes se oponen a estos paradigmas; lo que requiere de una justificación es la decisión del Estado de dejar de dar cuenta de las problemáticas de las personas trans, por ejemplo, y no argumentar a favor de su tratamiento, como ocurría en el punto cero de los procesos analizados. La existencia de institucionalidad estatal especializada en derechos humanos (Secretaría de Derechos Humanos/Presidencia de la República, la Institución Nacional de Derechos Humanos) también opera positivamente en esta dirección.

- **La existencia de la DPT en el marco de la DNPS/MIDES y de aliados estratégicos en otras secciones dentro del MIDES.**

El proceso relatado, si bien ha sido exitoso, es todavía muy incipiente. La efectiva transversalización de la perspectiva de derechos humanos en las políticas sociales requiere de un actor que pueda ocupar el rol de liderar estos procesos y que tenga recursos humanos, técnicos y económicos suficientes para hacerlo. La DPT se ha colocado como una referencia en el tópico y se encuentra ubicado institucionalmente en una posición adecuada para serlo. En particular, es preciso destacar el lugar que pasó a ocupar en relación a la perspectiva de diversidad sexual porque el Estado uruguayo no cuenta con otro organismo que lo aborde integralmente. En este contexto, la manutención de la DPT en el marco de la DNPS y su fortalecimiento es importante para poder sostener las líneas iniciadas y poder darles seguimiento.

- **El marco legal existente y la aprobación de las políticas mediante resoluciones formales.**

Las conquistas legislativas obtenidas en materia de diversidad sexual constituyen un elemento fundamental para legitimar las acciones que desde el Poder Ejecutivo se desarrollaron en la materia y avanzar hacia la construcción de otras nuevas en distintas dependencias estatales. Asimismo, el hecho de que buena parte de las acciones mapeadas hayan contado con resoluciones formales y documentos escritos y con jerarquía que las respalden –como las resoluciones de creación de la TUS Trans, de inclusión de cuotas para trans entre otros grupos vulnerables en Uruguay Trabaja y de conformación del Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual– ayudan a dejar más firmes los logros obtenidos.

- **El desarrollo de capacidades técnicas/administrativas.**

La elaboración de políticas desde el enfoque de derechos humanos exige la realización de diagnós-

ticos, evaluaciones y ejercicios de monitoreo de lo actuado por los organismos que las llevan a cabo²; sin embargo, el desarrollo de las capacidades técnicas/administrativas necesarias para este tipo de tareas se constituye todavía como uno de los principales desafíos de las políticas sociales en América Latina (Repetto, 2004). El MIDES, al ser una institución relativamente nueva en la estructura del Estado uruguayo, ha desarrollado buenas prácticas en este sentido, aunque todavía tiene desafíos pendientes, como se ha podido apreciar a lo largo del informe –por ejemplo, en relación a la calidad de los registros administrativos–.

El trabajo de la DPT es un ejemplo en lo que a este punto refiere, siguiendo lo que en ocasiones se denomina como una “cultura de la planificación”. Ésta se ha podido apreciar a lo largo del informe, por ejemplo, cuando se hace mención a: las tareas de diagnóstico de los problemas públicos realizadas; las discusiones sobre instrumentos de política pública que se dejaron registradas; la realización de informes de monitoreo y evaluación (internos y externos) de las medidas impulsadas; los informes de rendición de cuentas periódicos. Esta práctica hace a la transparencia de las acciones y a la posibilidad de control de lo actuado por parte de la ciudadanía, aporta a la racionalización de la gestión haciéndola más eficaz y eficiente y también a la institucionalización de las políticas, es decir, su manutención en el tiempo. La protocolización de la implementación de las acciones –dejar establecido cómo aplicar las cuotas y manuales de atención al público no discriminatoria, por ejemplo– permite que se replique la experiencia en otros programas del MIDES y de otros organismos gubernamentales, al tiempo que ayuda a rebatir uno de los argumentos frecuentes a través de los cuales se cristaliza la resistencia al

tratamiento del tema: los obstáculos técnicos/instrumentales existentes para su implementación.

Este punto, además, potencia al anterior: para desandar lo caminado, hay que enfrentarse a lo que los actores “recuerdan” que se hizo pero también a la memoria institucional que constata lo actuado. Lo escrito, a su vez, permite a quienes se mantengan o vengán a ocupar lugares en el MIDES en el próximo período contar con un punto de partida mucho más alto que el que había al inicio de esta administración: legitiman la continuidad de las medidas y la realización de nuevas iniciativas al tiempo que ofrecen recomendaciones concretas sobre cómo llevarlas a cabo.

- **Empoderamiento de la sociedad civil de la diversidad sexual y apertura de espacios formalizados de participación social.**

La política analizada procuró fortalecer a la sociedad civil de la diversidad sexual con apoyos directos pero también de modo indirecto a partir de la apertura de ámbitos de diálogo sobre la temática. El robustecimiento de la sociedad civil que resulta de esta estrategia permitirá contar con actores sociales más atentos a la actividad estatal en políticas públicas y diversidad sexual, que se movilicen frente a potenciales escenarios de retroceso en las medidas iniciadas y por más avances. El antecedente que deja esta administración al haber convocado, escuchado y rendido cuentas en diversas instancias a las organizaciones sociales, facilitará a éstas la realización de reclamos en el futuro. Además, la consagración del diálogo entre Estado y sociedad civil en la materia, iniciado en el 2010, se consolida con la constitución del Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual, una buena práctica orientada hacia la manutención de la participación social en la elaboración de políticas sociales. Este es un cambio significativo que habilita, además, nuevos márgenes de movilización del propio actor social; además de desplegar estrategias de relacionamiento confrontativas cuando las circunstancias lo ameriten, también se dejan instalados dispositivos

2 Véase por ejemplo Nieves Rico (2008) sobre las capacidades institucionales y los mecanismos de adelanto de los derechos de las mujeres en América Latina y Rodríguez Gustá (2008b) respecto de las capacidades estatales necesarias para la aplicación de la transversalización de género en el Estado.

formales y simbólicos que permiten complementar aquellas con tácticas colaborativas que potencien las políticas.

5.3 Recomendaciones

Para finalizar, se echa luz sobre algunos riesgos y debilidades detectadas, pero formulándolos en clave de recomendaciones y orientaciones para la mejora.

- **Estrechar la coordinación con actores externos al MIDES, asociados a derechos humanos en general y a políticas sectoriales en particular que interesen especialmente para avanzar en políticas de diversidad.**

Constituir una alianza potente en distintos niveles de la estructura estatal con competencias en materia de derechos humanos permitirá fortalecer las iniciativas intra-MIDES así como la promoción de su extensión hacia otros organismos. Cabe recordar que la literatura sobre capacidades estatales y transversalidad de género resalta que la constitución de mecanismos interinstitucionales y horizontales para la toma de decisiones favorecen la aplicación de esta estrategia (véase por ejemplo, Rodríguez Gustá 2008b:57)³. Se recomienda avanzar hacia una agenda de diversidad sexual del Poder Ejecutivo que incluya medidas en distintas arenas, priorizando las líneas de salud, educación, trabajo y seguridad. Sería deseable acompañarla, para favorecer la negociación con otros actores, de una guía que sistematice las buenas prácticas aprendidas en el proceso de MIDES –por ejemplo,

3 Esto se debe a que la transversalidad misma es un instrumento alternativo a la organización jerárquica, vertical y sectorial de la administración pública que pretende suplir sus carencias en el abordaje de temas complejos y multidimensionales como lo son las desigualdades de género, así como de dar cuenta de poblaciones específicas desde distintos puntos de vista, como en el caso de las mujeres o de los-as jóvenes (Serra, 2004).

para incorporar la variable trans en los registros administrativos y para replicar el llamado laboral exclusivamente destinado a personas trans en otras dependencias del Estado–. La estrategia de transversalidad de la perspectiva de derechos humanos exige avanzar en la tarea de tejer redes externas al MIDES; pero además, hacerlo es importante en la medida en que favorece la sostenibilidad de los logros alcanzados: si se tienen aliados en distintos organismos y secciones dentro de ellos, se teje una red de “defensa” más vigorosa para amortiguar los vaivenes de la coyuntura política.

- **Ley marco de protección de los derechos de las personas LGBT.**

Siguiendo el antecedente en materia de afrodescendencia, sería deseable avanzar hacia una normativa más amplia que permita articular la legislación ya existente y otorgue coherencia a las políticas a nivel del Poder Ejecutivo que se impulsen. Una ley de este tipo ayudaría a: legitimar los nuevos programas y proyectos; sostener en el tiempo los ya existentes; y dotarlas de una orientación ético-política común acorde a la perspectiva de derechos humanos.

- **Avanzar hacia una agenda de diversidad sexual que incorpore en mayor medida a los problemas que afectan a lesbianas, gays y bisexuales.**

La agenda de diversidad del MIDES hasta la fecha tuvo un fuerte énfasis en las cuestiones asociadas a la población trans. Resta por avanzar en la atención a otros/as integrantes del colectivo LGBT y las formas de exclusión particulares que los/as afectan⁴. El trabajo iniciado por la DNPS contra la discriminación a nivel educativo se vislumbra como una señal en este sentido; la misma se podría articular con acciones similares en relación al mundo del

4 Este punto fue planteado como un desafío pendiente por parte del ministro Olesker en entrevista.

trabajo, articulando con los organismos referentes en cada tema (MEC-ANEP y MTSS). Los antecedentes del INMUJERES en materia de lesbofobia se presentan como otra oportunidad para construir esta línea de trabajo.

- **Fortalecimiento de la DPT.**

Sus tareas se han visto incrementadas por el propio avance de las acciones promovidas y los recursos destinados hacia la división también. No obstante, estos elementos aún no están equilibrados, poniéndose en riesgo el éxito y sostenibilidad de las acciones emprendidas y poniendo en jaque la posibilidad de ampliación de la agenda de trabajo. En una fase inicial de transversalización de la perspectiva de derechos humanos en las políticas sociales del MIDES, es clave que se mantenga como actor líder. Se recomienda aumentar el equipo que trabaja en la división, especialmente para poder dar respuesta a todos los frentes abiertos y darle seguimiento a los mismos. Los antecedentes de ejecución de la división así como la eficiencia del gasto realizado en acciones de diversidad sexual específicamente –con un monto escaso se han logrado acciones importantes en materia de avance de derechos y con alta visibilidad pública– justificarían un incremento de lo asignado que permitiera mejorar las políticas implementadas. Asimismo, la DPT se podría ver robustecida de la instalación de espacios de articulación con el resto de los institutos y programas del MIDES que comparten la preocupación por la discriminación de género, étnico racial, de generaciones y por discapacidad.

- **Robustecer la capacidad de los programas y equipos asociados a las acciones analizadas para asumir la responsabilidad por los componentes de diversidad.**

La idea de transversalización implica que sean los entes encargados de cada política y programa quienes “se pongan los lentes” de los derechos humanos. Para alcanzar este horizonte, se debe promover que cada actor asuma las responsabilidades que

le competen como Estado en la materia. En el caso de la agenda de diversidad del MIDES, ello implica hacer que las políticas conseguidas dependan cada vez menos de la DPT y más de los equipos que usualmente trabajan la temática en cuestión, como en el caso del Programa UT o TUS. El desafío para la DPT, en este sentido, será tener el *timing* preciso para saber cuándo estar presente, acompañando los procesos de aprendizaje de otros actores, y cuando “dejarlos ir”, incentivándolos a autonomizarse en su trabajo en el tema.

Para no desbordar a los equipos y programas que “reciben” esta agenda, es fundamental destinarles recursos especializados específicos para los componentes de diversidad sexual. Una alternativa a considerar es designar un recurso humano que opere como referencia exclusiva de este tema para el programa en cuestión, que trabaje de manera coordinada con la DPT. Ello no sólo permitiría asegurar que las acciones estén funcionando correctamente, sino también ampliar su alcance.

A fin de colaborar en esta dirección, también se podría considerar la elaboración de dispositivos (guías, protocolos, recopilación de buenas prácticas, etc.) que apoyen a otros actores en el proceso de elaboración de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, desconcentrando y difundiendo entre múltiples actores las capacidades técnicas para trabajar con esta mirada.

- **Protocolizar algunos procedimientos para aportar a su formalización y sostenibilidad en el tiempo, así como a un uso más eficiente de los recursos.**

Si bien la DPT ha tenido buenas prácticas en materia de “dejar por escrito” lo actuado, se identifican tres puntos en los cuales se podría fortalecer esta dimensión: i) el proceso de asignación de apoyos de distinto tipo a la sociedad civil de la diversidad sexual; ii) los mecanismos de solicitud y concesión de recursos para transporte, en el marco del apoyo al trámite de cambio de nombre y sexo registral; y

iii) las fórmulas y dispositivos creados para instrumentar la implementación de cuotas en programas laborales y educativos.

- **Profundizar el proceso de transversalización de la perspectiva de derechos humanos y diversidad sexual en los registros administrativos, así como en las actividades de evaluación y monitoreo de las políticas del MIDES.**

A fin de lograr una verdadera transversalización de este enfoque es menester continuar trabajando en pos de incorporar la variable identidad de género en todos los registros del MIDES como campo obligatorio, poniendo especial énfasis en la capacitación de los/as operadores/as sociales para su correcto uso. Asimismo, sería importante incluir la identidad trans en todos los informes de monitoreo y evaluación de las políticas de MIDES, y no solamente para aquellas que tienen previstas acciones especiales para esta población. En relación a los registros de la variable identidad de género y la construcción de la categoría trans, se deja planteada la posibilidad de abrir una tercera variable que no esté asociada a lo masculino o femenino de manera binómica –y por ende, más adecuada al marco conceptual delineado en la introducción– y como una forma de poder dar cuenta de la situación de muchas personas transgénero que están sufriendo una migración de sus identidades o que sencillamente no se ven reflejadas ni en uno ni en otro “polo”.

A fin de que los componentes de diversidad sexual de programas como la TUS y UT queden completamente integrados a éstos, es recomendable que la DINEM los incorpore en la evaluación y monitoreo que haga de los mismos y trabaje en diálogo con la DPT a fin de que los resultados que se obtengan sirvan para retroalimentar a la política y mejorarla. Sería productivo que en el marco del Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual se logren identificar mecanismos para canalizar la participación social no sólo en el proceso de diseño de las políticas, sino también en las fases de monitoreo, seguimiento y evaluación. La presencia de un/a referente de la

DINEM en este espacio, al menos como “oyente”, podría favorecer la reflexión en torno a la forma de concretizar esta posibilidad.

- **Continuar con la línea de sensibilización e instalar nuevos dispositivos de capacitación específicos en derechos humanos y diversidad sexual.**

La línea de sensibilización y capacitación en diversidad sexual a funcionarios/as del MIDES ha sido exitosa y como producto de sus buenos resultados y de la mayor presencia pública del tema ha visto incrementada su demanda. Se sugiere mantener el acuerdo con UdelaR para continuar ofreciendo este curso pero ampliando el equipo docente disponible a fin de sostener las acciones de sensibilización básicas y convertirlas en obligatorias para todos/as los/as funcionarios/as MIDES. El hecho de que hasta ahora fueran voluntarias hizo que seguramente los/as más resistentes no participaran del espacio; en esta fase debería priorizarse trabajar con este núcleo duro, priorizando a quienes atienden público y a técnicos/as involucrados/as en evaluación y monitoreo de las políticas. Asimismo, se recomienda instalar en forma paralela dispositivos para ofrecer capacitaciones más profundas, sostenidas en el tiempo y “cercanas” al trabajo cotidiano de los/as operadores/as sociales. Para ello, un primer elemento a considerar es la creación de equipos de sensibilización diferentes para cada temática (diversidad sexual, afrodescendencia y discapacidad, y cualquier otro tema que se priorice de aquí en más por la DPT), y capacitarlos en la perspectiva de derechos humanos para que ésta opere como antesala y “espíritu” de todas las capacitaciones. Para profundizar en la formación en diversidad sexual, se podría considerar algunas de las siguientes alternativas: plataformas de capacitación virtuales, con cursos de algunos meses de duración; elaborar un sitio web con materiales informativos tanto para la ciudadanía como para consulta de operadores/as sociales; elaborar una guía de recursos que actualice todos los servicios existentes a la fecha para personas LGBT; generar

espacios de reflexión e intercambio de experiencias cotidianas entre trabajadores/as y equipos especializados en el tema de la DPT, a fin de discutir sobre posibles formas de resolver conflictos y de mejorar la atención a la ciudadanía no heteroconforme. Otra alternativa es formar referentes territoriales en diversidad sexual, que funcionen como multiplicadores en distintas localidades y permitan desconcentrar el trabajo que hoy realiza la DPT como “cara visible” del tema para todo el MIDES. El MIDES cuenta con un Departamento de Capacitación que podría constituirse en un aliado de la DPT en la materia, ya sea para apoyar los procesos iniciados desde la división o bien para ir asumiendo tareas propias en relación a la formación en la perspectiva de derechos humanos.

- **Contribuir a la sostenibilidad de la línea de producción de conocimiento en diversidad sexual y políticas públicas.**

El aporte de la DPT en la promoción de investigaciones y publicaciones sobre diversidad sexual y políticas públicas y materias afines ha sido invaluable y la inversión realizada en ello ha tenido retornos importantes, permitiendo legitimar la agenda frente a otros actores y contar con insumos para el diseño de políticas basado en evidencia. Se recomienda continuar con el apoyo en esta línea en la modalidad ya existente de financiación de investigaciones y/o con formatos alternativos que también puedan contribuir a la constitución de un campo de conocimiento en la materia que no se desligue de la función social de sus producciones y que alimenten al proceso de elaboración de las políticas públicas. Un antecedente de este tipo en el MIDES ha sido la Revista Mirada Joven; se podría pensar en la conformación de un espacio similar de difusión de conocimiento y de promoción de investigaciones novedosas a través de fondos concursables sobre temas de interés del ministerio o medidas parecidas.

La producción de estadísticas sobre la población trans habilitada por la TUS Trans ha sido

un aporte enorme. La realización de visitas a sus beneficiarios/as tiene la intención de profundizar en el conocimiento de la situación de vida de los/as personas trans en Uruguay con el fin de ajustar las políticas existentes y promover nuevas que respondan a la realidad que viven. No obstante, es pertinente reiterar la advertencia de Lukomnik (2013) en relación a cuidar que las personas no se sientan “objeto de estudio”, puesto que ello haría retroceder la confianza ganada por el MIDES con tanto esfuerzo con un grupo poblacional que ha sido históricamente violentado por el Estado. Sería interesante, además, poder dar cuenta del grado de cumplimiento del objetivo específico que se propone la TUS Trans en relación a officiar como “puerta de entrada” de las personas a la matriz de protección social.

- **Fomentar la instalación de referentes en diversidad sexual que acompañen la implementación y den seguimiento a las acciones iniciadas.**

Un error en el cual se incurre corrientemente es destinar mayores energías al diseño de la política y descuidar la fase de implementación, por presumirse que ésta “funciona sola”. Esta idea es extremadamente peligrosa y puede poner en riesgo la efectividad y eficiencia de las medidas, como advierte Grindle (2009:33):

Implementación –llevar ideas de política a la práctica– es frecuentemente la parte más difícil e incierta del proceso de política. Nuestra atención, por supuesto, tiende a dirigirse al calor de los debates, negociaciones y votaciones que caracterizan la aprobación de nuevas políticas, cuando funcionarios y políticos hablan en pro o en contra del cambio, cuando los medios siguen los pormenores de apoyo y oposición, cuando una variedad de agentes hablan sobre la intencionalidad de las nuevas políticas. No obstante, consistentemente emergen obstáculos no previstos después de que los diseñadores, partidarios

y agentes de nuevas iniciativas declaran la victoria. Con frecuencia, nadie presta atención mientras estos obstáculos gradualmente magullan la intencionalidad y el efecto de la política y surge una brecha de la implementación. Esta brecha es la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta. Esta transición constriñe a las políticas públicas en todo el mundo [...]

Las dificultades sistemáticamente identificadas en torno al vínculo de los/as operadores/as sociales con la población es un nudo de la implementación sin la reversión del cual las políticas están condenadas a debilitarse en el mediano plazo. Aunque la recomendación de la sensibilización y capacitación pueda parecer “trillada”, su continuación en el próximo período en un formato más profundo y constante es condición *sine qua non* para acercarse a los resultados esperados en este plano. Pero igualmente importante es la configuración de mecanismos de seguimiento que permitan la presencia en cada programa de personas expertas y con mucho

compromiso en la materia acompañando su funcionamiento cotidiano, que identifiquen riesgos y activen maniobras para surfearlos a tiempo. Estos mecanismos no implican solo la existencia de una persona que esté dedicada a esta tarea, sino también el establecimiento de incentivos positivos y negativos –“premios y castigos” – para que los/as funcionarios/as actúen acorde a la orientación ético-política en cuestión.

Que las políticas tengan buenos resultados en su ejecución es un hecho importante en sí mismo, pero además por otras dos razones: porque los buenos resultados obtenidos por las políticas “fundacionales” serán la mejor “carta de presentación” para conseguir más recursos y voluntad política para continuar con la agenda en el futuro; y porque la forma cómo se instalaron las medidas “deja huellas”, establece patrones de funcionamiento que sedimentan con el tiempo, con sus virtudes pero también con sus vicios; las ineficiencias e ineficacias que no se atiendan a tiempo, supondrán riesgos posteriores para la sostenibilidad de la política⁵.

⁵ Esta reflexión surge de la consideración de las lecciones que plantea la perspectiva del neo-institucionalismo histórico en la ciencia política (Hall y Taylor, 1996) para pensar las políticas públicas.

Fichas descriptivas de las
acciones mapeadas

Apoyo al proceso de adecuación de la identidad de género en el marco de la Ley 18.620

Nombre

Apoyo al proceso de adecuación de la identidad de género en el marco de la Ley 18.620.

Actores

- Programa Identidad, Dirección Nacional de Desarrollo Social, Ministerio de Desarrollo Social.
- Centros Impulsa, Instituto Nacional de la Juventud, Ministerio de Desarrollo Social.
- División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social.

Creación

El Programa Identidad (PI) asesora a la ciudadanía en cualquier normativa existente en relación a sus temas de actuación, incluyendo de hecho a la Ley 18.620 vigente sancionada en 2009. Empero, no recibieron consultas sobre la misma hasta que se iniciaron las acciones de apoyo al proceso de cambio de nombre y

sexo registral impulsados desde la DPT, gracias a los cuales se articularon distintos dispositivos para facilitarlos –como la financiación de traslados que se explica más adelante– y se visibilizaron los servicios (fines de 2011-2012). Las consultas aumentaron todavía más partir de la implementación de la TUS Trans (diciembre 2012), debido a que originariamente el formulario de acceso a dicho beneficio incluía una pregunta a los/as beneficiarios/as específicamente por este derecho y en caso de que la persona plantee su interés en éste, se la deriva al PI¹. La inclusión de los Centros IMPULSA de INJU como parte de este dispositivo se concretó en el año 2013.

Normativa asociada

Ley 18.620 Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios (25 de octubre de 2009)². La norma reconoce el derecho a la identidad de género, estableciendo en su artículo 1 que: “Todas 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”. Este primer artículo reconoce a las personas trans como ciudadanas/as con derecho a cambiar el nombre y/o el sexo en todos sus documentos identificatorios para que los mismos coincidan con su identidad de género.

Objetivos

El PI se define como un programa de promoción del derecho a la identidad en términos amplios, abordando las identidades como construcción social. Su objetivo es promover el libre ejercicio de la identidad desde su concepción integral contribuyendo a potenciar todas sus dimensiones (personal, social, jurídica y cívica)³ (MIDES, 2013:14-15).

Sus objetivos específicos son: i) Contribuir a facilitar el acceso a la documentación, especialmente a la población en situación de vulnerabilidad; ii) Generar procesos de sensibilización que contribuyan a múltiples dimensiones de la identidad, tanto a nivel de la sociedad en su conjunto como a nivel de organismos públicos; iii) Favorecer la integración socioeculturales de las personas migrantes y sus familias; iv) el acceso a la información en relación al conocimiento de sus derechos y obligaciones correlacionados con la identidad (MIDES, 2013g).

En relación a la población trans, el PI y el resto de los actores asociados a la medida buscan ofrecer apoyo a las/os interesados en procesar su cambio de nombre y sexo registral como una forma de garantizar su derecho a la identidad.

Fundamentación/problema público

Existencia de barreras para la efectivización del cambio de nombre y/o sexo registral habilitado por la Ley 18.620:

- desconocimiento del trámite y los requisitos para su concreción;
- costo de la documentación requerida (partida de nacimiento), de los traslados para realizar

¹ Actualmente ya no se incluye este punto en el formulario (información ofrecida por Patricia P. Gainza).

² Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18620&Anchor> (acceso 20/9/14).

³ http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14484/3/innova.front/programa_identidad (acceso 20/9/14).

las entrevistas en Montevideo para quienes residen en el interior del país;

- acceso a profesionales sensibilizados/as y formados/as en la norma y el costo del patrocinio legal requerido para el trámite judicial.

Población objetivo

El PI está dirigido a la ciudadanía toda (en lo referente al asesoramiento); a población en situación de vulnerabilidad socio-económica (seguimientos, exoneraciones y gestiones de trámites) y a operadores/as sociales/as en formación y sensibilización en el derecho a la identidad (MIDES, 2013g:6). El apoyo al cambio de nombre y sexo registral específicamente está dirigido a todas las personas trans que lo requieran, independientemente de su situación socioeconómica.

Descripción/implementación

Las líneas de acción del PI en general son:

- Sensibilización y capacitación
- Asesoramiento y derivación responsable
- Gestión y exoneración
- Promoción y relacionamiento intra e interinstitucional (MIDES, 2013g:6-9).

En lo que refiere al ejercicio pleno del derecho a la identidad para las personas trans, se han desarrollado en particular dos de esas: la línea de atención y asesoramiento para el proceso de cambio de nombre y sexo registral y las facilidades que se ofrecen para su tramitación (MIDES, 2013f:14-15)⁴.

⁴ http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14484/3/innova.front/programa_identidad (18/8/14).

Estos componentes buscan facilitar el acceso al inicio del proceso de cambio de nombre y/o sexo registral, identificado como uno de los momentos más complicados para hacer uso del derecho otorgado por la ley. Más concretamente, implica: conseguir un/a abogado/a; solicitar una copia de la partida de nacimiento; coordinar entrevista con la Comisión Asesora de la Dirección General del Registro de Estado Civil; y conseguir al menos cuatro testigos que den testimonio de conocimiento de que la persona solicitante vive su identidad trans desde hace más de dos años (MIDES, s/f).

- Asesoramiento sobre el proceso de cambio de nombre y/o sexo de los documentos identificatorios (PI).
- Otorgación de una carta a los/as beneficiarios/as para solicitar gratuitamente la partida de nacimiento (PI).
- Derivación a consultorios jurídicos con profesionales sensibilizados/as y formados/as en el tema para la dimensión judicial. El proceso legal de cambio de nombre y/o sexo registral no tiene costo pero sí requiere de un patrocinio legal para iniciar el proceso judicial en un Juzgado Letrado de Familia que usualmente lo tiene. Se puede solicitar patrocinio jurídico en: el Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho (UdelaR) en Montevideo; en la Defensoría Pública en todo el país; o los 13 Consultorios Jurídicos Especializados en Juventud distribuidos en todo el país⁵ como un componente del Programa IMPULSA (INJU y Centro de Estudiantes de Derecho-CED). Éstos brindan asistencia e información jurídica especialmente a jóvenes pero no exclusivamente⁶. Sus abo-

⁵ El listado de Centros IMPULSA se encuentra disponible en: http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/22181/5/innova.front/consultorios_juridicos_para_jovenes (18/8/14).

⁶ http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/22181/5/innova.front/consultorios_juridicos_para_jovenes (18/8/14). Entrevista a Fernanda Ferrari.

gados/as, así como los del servicio jurídico de estudiantes de Facultad de Derecho, han sido capacitados en diversidad sexual y derechos humanos por la DPT (Lukomnik, 2013:29; MIDES, s/f:2; MIDES, 2013h).

- Otro de los pasos requeridos por el trámite requiere que el/la interesado/a se presente ante un equipo técnico multidisciplinario constituido en la Dirección General del Registro de Estado Civil (Comisión Asesora) pero que se encuentra en Montevideo. Para facilitar el acceso a quienes residen en el interior del país, existe la posibilidad de que el equipo viaje hacia la localidad en cuestión en el caso de que allí haya al menos cinco personas interesadas en el proceso. Esto se tramita en coordinación con la OT del MIDES de la localidad (MIDES, 2013g:40; MIDES, s/f:3). La modalidad que se ha diseñado como alternativa para los casos en los cuales no se llega a ese cifra es que el MIDES costee el o los pasajes de la o las personas interesadas para que puedan viajar a Montevideo el día de la entrevista con la Comisión, y así acceder al primer paso del trámite sin costo (Lukomnik, 2013:14). Los pasajes son financiados por la DPT.

Las personas interesadas en estos servicios pueden acudir a cualquiera de los Centros de Atención del MIDES. En Montevideo, a la oficina de PI ubicada en el edificio central del ministerio, en el horario de 9 a 17 horas. En el resto de los departamentos, en las OTs. En algunos casos éstas tienen técnicos/as especializados/as en el tema y en otros casos no; en el segundo escenario, la OT se comunica con la oficina del PI de Montevideo para ayudar al/ a la consultante⁷.

Cabe agregar que se ha incluido información sobre el procedimiento en la “Guía de Atención y Deri-

vación para la regularización de la documentación uruguaya” (2013) dirigida a operadores/as sociales. Con el mismo sentido, la DPT elaboró el “Manual para la atención y gestión del cambio de nombre y/o sexo registral de personas trans”.

En relación a su comunicación a la ciudadanía, la DPT incluyó los servicios de apoyo al proceso de cambio de nombre y sexo registral en sus materiales genéricos de difusión de los beneficios sociales para personas trans y también en folletería específica sobre este dispositivo (folleto “Tu nombre, tu derecho. Tu nombre, tu identidad”). Éstos fueron distribuidos en todo el país con el apoyo de referentes y organizaciones sociales y otros organismos gubernamentales. Asimismo, al momento de solicitar la TUSTrans los/as funcionarios/as están obligados/as a asesoran sobre este dispositivo a las personas consultantes⁸.

Alcance territorial

Todo el país

Criterios de acceso de la población destinataria

El servicio es universal; todos sus componentes pueden ser utilizados por cualquier persona trans que los solicite.

Unidad receptora del programa

Individuo

⁷ Entrevistas a Germán Amondarain y Patricia De Amorín (Programa Identidad).

⁸ Información ofrecida por Patricia P. Gainza.

Unidades receptoras alcanzadas

Los datos sobre la cantidad de personas trans que usaron el servicio se presentaron en la sección 4. Aquí se agregan algunas tablas que profundizan el perfil de los/as consultantes y el tipo de vínculo que tuvieron con el PI.

Tabla 11. Cantidad de personas trans atendidas por el PI según tramos de edad

Edad	N	%
15 a 29	26	33,3
30 a 39	17	21,8
40 a 49	20	25,6
50 a 59	11	14,1
60 a 70	4	5,1
Total	78*	100

Fuente: DINEM, en base a registros administrativos del PI.

(*) Se registraron 5 personas sin dato sobre Edad.

Tabla 12. Cantidad de personas trans atendidas por el PI según identidad de género

Identidad de Género	N	%
Hombre trans	4	5,1
Mujer trans	75	94,9
Total	79*	100

Fuente: DINEM, en base a registros administrativos del PI.

(*) Se registraron 4 personas sin dato sobre Identidad de Género.

Tabla 13. Cantidad de personas trans atendidas por el PI según departamento

Departamento	N	%
Montevideo	67	80,7
Canelones	6	7,2
Durazno	3	3,6
Paysandú	3	3,6
San José	1	1,2
Soriano	3	3,6
Total	83	100

Fuente: DINEM, en base a registros administrativos del PI.

Tabla 14. Cantidad de personas trans atendidas por el PI según nacionalidad

Nacionalidad	N	%
Uruguay	74	90,2
Exterior	8	9,8
Total	82*	100

Fuente: DINEM, en base a registros administrativos del PI.

(*) Se registró 1 persona sin dato sobre Nacionalidad

Tabla 15. Cantidad de trámites solicitados al PI por personas trans según organismo con el que se gestionó

Organismo	N	%
Ministerio de Educación y Cultura-Registro Civil	29	18,2
Intendencia de Montevideo-Registro Civil	25	15,7
Ministerio de Relaciones Exteriores	5	3,1
Dirección Nacional de Migración	6	3,8
Consulados	9	5,7
Ministerio de Salud Pública	7	4,4
Programa Identidad-Asesoramiento Ley 18620	64	40,3
Otros	14	8,8
Total	159	100

Fuente: DINEM, en base a registros administrativos del PI.

Gasto

La proporción de consultas de personas trans en relación al total que recibe el Programa Identidad hace que su atención no implique costos adicionales en términos del funcionamiento cotidiano del Programa. No se cuenta con información de lo invertido en pasajes, excepto por el dato de la planificación 2014 de la DPT que prevé \$ 10.000 (pesos uruguayos) para este ítem.

Convenio entre el MIDES y el Instituto de Ciencia Política, FCS, UdelaR

Nombre

Convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República para la producción de conocimiento y realización de cursos de sensibilización a funcionariado MIDES en diversidad sexual.

Actores

- División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social.
- Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Para llevar a cabo las actividades planteadas por el convenio la UdelaR conforma un equipo multidisciplinario de 4 docentes cada año, cada uno/a de los/as cuales lleva adelante una de las líneas de trabajo, siendo éste coordinado por el investigador principal quien a su vez dialoga con el MIDES para la definición de las tareas; el ministerio, por su parte, designa como responsable general de la propuesta e interlocutora de la UdelaR a la coordinadora de la DPT.

Creación

El convenio se firmó por primera vez a fines de 2011, comenzando a ejecutarse en 2012. Desde entonces ha tenido dos re-ediciones, iniciándose la última en 2014 y finalizando a mediados de 2015.

Normativa asociada

Convenios firmados entre el MIDES y la Asociación Profundación para las Ciencias Sociales, Amparado a su vez en el Convenio Específico de colaboración y asistencia técnica entre el MIDES y la UdelaR que se entiende como marco de las distintas acciones de asistencia que ésta ha prestado (31 de marzo de 2005).

Objetivos

En todos sus ediciones el acuerdo mantiene sus objetivos.

“Objeto: Sensibilización y generación de información para la transversalización de las perspectivas de no discriminación y diversidad sexual en las políticas sociales del MIDES” (Convenio 2011).

“El objeto del presente convenio consiste en fortalecer las capacidades de diseño y gestión política del Ministerio, como rector y coordinador de las políticas sociales, con el fin de alcanzar una sensibilización y generación de información académica para la transversalidad de las perspectivas de no discriminación y diversidad sexual en las políticas sociales del Ministerio. Para ello se requieren dos productos a ser desarrollados durante el correr del 2013: el desarrollo de al menos 15 talleres de capacitación en diversidad sexual y políticas públicas; y la elaboración de cuatro

documentos descriptivos de cuatro líneas de investigación” (Convenio 2013).

Fundamentación/problema público

- Incipiente construcción de un campo de conocimiento científico en diversidad sexual en Uruguay:

“La producción académica sobre la Diversidad Sexual es un campo aún en construcción en nuestro país. En ese sentido, existen notorios desniveles a nivel de información sobre las diferentes identidades [de género]” (Convenio 2011).

“[...] existen enormes lagunas de información sobre algunas identidades sexuales específicas, proceso que si bien está en vías de subsanarse en forma parcial desde el ámbito de la Universidad de la República, podría de todas formas encontrar algunos avances mediante el desarrollo de líneas de investigación de bajo costo, que vayan contribuyendo progresivamente en la producción de información sensible al momento de pensar la especificidades y problemas particulares” (Convenio 2013).

- Consecuencias de la ausencia de conocimiento sistemático sobre el tema para el diseño de políticas sociales con perspectiva de derechos humanos: falta de conocimiento científico sobre los problemas públicos a atender y ausencia de diagnósticos:

“Considerando que la construcción de políticas sociales desde una perspectiva de derechos humanos implica la realización de diagnósticos que nos permitan conocer la realidad y que delimiten líneas de base para planificar el trabajo, respetar el principio de progresividad y no regresividad de los derechos así como el de igualdad y no discrimina-

ción, generar planes y programas de acción con metas claramente establecidas y evaluables, informar para la participación en todas las etapas de las políticas sociales y la transparencia y rendición de cuentas. Dado esto es necesaria la generación de información e investigación básica que contribuya al diseño y rediseño de políticas públicas que contribuyan a la igualdad y no discriminación. Debido a que tradicionalmente los problemas, desafíos y especificidades que viven las lesbianas, gays, trans y bisexuales en el Uruguay no se han incluido en las políticas sociales” (Convenio 2011).

- Una vez que el MIDES reconoce la necesidad de trabajar desde una perspectiva de derechos humanos que incluye la igualdad y no discriminación por identidad de género y orientación sexual, debe modificar la mirada de su funcionamiento sobre las temáticas a fin de no promover la discriminación en su atención al público y de poder constituir un terreno fértil para ejecutar adecuadamente las políticas que se diseñen en la materia. En este sentido, el convenio con UdelaR viene a apoyar y ampliar el alcance del proceso de sensibilización que se había iniciado a la interna de la DNPS a lo largo del 2011 en lo que refiere a perspectiva de derechos humanos, igualdad y no discriminación (Convenio, 2011) y ampliarlo al resto del MIDES.

“A efectos de incluir esta agenda en forma transversalizada en las políticas sociales es necesario desmontar prejuicios, y suplir enormes vacíos de información entre los operadores que construyen la política social y entre quienes las aplican. Por lo anterior se visualiza un programa diseñado para resolver ambos desafíos en la medida que incluye una serie de cursos de formación y sensibilización en temas de discriminación por orientación sexual e identidad de género que se propone involucrar al menos a 300 funcionarios/as del MIDES; y a su vez busca

generar espacios de análisis y reflexión en algunas áreas de trabajo a efectos de promover la construcción efectiva de políticas sociales que incluyan esta perspectiva. Estos espacios utilizarán como insumo, investigaciones aplicadas de casos (instituciones o modelos evaluativos) realizadas especialmente para esta intervención, que permitan repensar las formas de trabajo y análisis, desnaturalizar formas de discriminación y repensar desde una nueva perspectiva, más inclusiva y democrática, los diseños de intervenciones o políticas sociales” (Convenio, 2011).

Población objetivo

Operadores/as que diseñan, elaboran y ejecutan la política social del MIDES. Más concretamente en la dimensión de sensibilización, la acción llega a trabajadores/as del MIDES administrativos/as, técnicos/as, referentes territoriales e integrantes de las Mesas Interinstitucionales en todo el país (MIDES, 2014b).

Descripción /implementación

Líneas de acción

Todas las ediciones del convenio establecen como sus dos líneas de acción las siguientes: i) sensibilización de funcionarios/as y ii) generación de espacios de análisis y reflexión (producción de conocimiento) en algunas áreas de trabajo, a efectos de promover la construcción efectiva de políticas sociales que incluyan esta perspectiva.

Línea de sensibilización

En todas sus ediciones el convenio prevé para la línea de sensibilización que al final del año de trabajo al menos 300 funcionarios/as hayan asistido al “módulo básico” de sensibilización. Éste consiste

en un taller de sensibilización pensando para funcionarios/as que no han tenido ningún tipo de formación con los problemas de discriminación por orientación sexual e identidad de género. Existe otra modalidad de la capacitación que es la de “módulo específico”, pensado para equipos que plantean necesidades concretas de trabajo sobre el tema o manifiestan su interés en profundizar en algunos aspectos en particular por ser de interés para su propio trabajo. Los contenidos de este módulo, al depender de la demanda recepcionada, no están prefijados en los convenios, pero sí se ha utilizado una propuesta de curriculum inicial para equipos que quieran profundizar en el tema pero no sepan cómo enunciar un área temática o eje analítico específico para ello.

La propuesta de sensibilización en el marco de una transversalización de las perspectivas de no discriminación y diversidad sexual en las políticas sociales, implica la elaboración por parte de la UdelaR de una propuesta de trabajo a ser desarrollada en las instancias del MIDES en Montevideo y en al menos cinco ciudades del Interior. La propuesta será desarrollada y aprobada de manera compartida con la responsable de la DPT¹.

Las capacitaciones consistieron en la práctica en la realización de un primer módulo básico de formación que aborda las principales características de la población LGBTI (lésbica, gay, bisexual, trans e intersexual), así como herramientas útiles para el abordaje de dicha población y para pensar políticas públicas, universales o focalizadas, con perspectiva de derechos humanos que incorpore una mirada desde la realidad de la población que compone lo que denominamos como diversidad sexual. En un formato taller, estas capacitaciones han tenido como cometido: i) Incorporar nociones básicas sobre diversidad sexual y terminología LGBTI; ii) discutir e intercambiar sobre cómo

las políticas públicas existentes no están pensadas desde una perspectiva de diversidad sexual y de qué manera la heteronormatividad, directa o indirectamente, atenta contra los derechos y oportunidades de las personas LGBTI; iii) Pensar en forma conjunta políticas públicas orientadas o que incluyan una perspectiva que trabaje los problemas de discriminación por orientación sexual e identidad de género. (Mides, 2014b:1; Mides, 2013b).

Las evaluaciones de las capacitaciones/sensibilizaciones realizadas arrojaron muy buenos resultados en todas sus ediciones. Los datos disponibles refieren a las instancias realizadas en 2012 y 2013 (Mides, 2014b y Mides, 2013b).

Tabla 16. ¿Cómo evalúa la instancia de sensibilización? (2012)

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Mala	0	0
Regular	2	1
Buena	23	8
Muy buena	166	55
Excelente	111	36
Total	302	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIDES (2013c:4).

Tabla 17. ¿Cómo evalúa la instancia de sensibilización? (2013)

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Mala	0	0
Regular	4	1
Buena	61	16
Muy buena	186	47
Excelente	141	36
Total	392	100

Fuente: MIDES (2014b:4).

¹ Los últimos dos párrafos toman la información disponible en los convenios.

Las dos sistematizaciones disponibles muestran que la instancia ha sido calificada como Muy Buena o Excelente por la gran mayoría de participantes, mientras que en ninguno de los casos se registraron respuestas que entendieran a la actividad como Mala.

En cuanto a sus contenidos, en 2012 el 100% de los/as participantes consideró que los contenidos fueron Buenos, Muy buenos o Excelentes. En 2013 el 92,6% lo señalaron, al tiempo que el 96,7% ha entendido que los contenidos teóricos que se han trabajado en la capacitación pueden ser aplicables en sus respectivos lugares de trabajo.

Otro ítem de la evaluación pertinente y asociado con este último punto es la percepción de la pertinencia de la formación en estos temas por parte de

las/os asistentes a las instancias de sensibilización. Los resultados muestran que un 94% entiende relevante formarse en temas de diversidad sexual. Este dato habla de la pertinencia de la política en cuestión y confirma las presunciones de los/as diseñadores/as de la medida respecto de la necesidad de sensibilizar en el tema (MIDES, 2014b:4).

La evaluación tiene además una pregunta abierta sobre por qué consideran los/as asistentes que es importante formarse en diversidad sexual. El tipo de respuestas ofrecidas son:

- Trabajo directo con población trans;
- Brindarle visibilización a la temática;
- Tener sensibilización frente al tema;

Tabla 18. Aspectos a profundizar según percepción de asistentes (2013)

Profundización conceptual	<ul style="list-style-type: none"> - Definiciones teóricas, profundizar en aspectos planteados - Historicidad de la temática - Sexualidad, deseo y sociedad - Aportes teóricos - conceptuales “
Políticas públicas dirigidas a esta población	<ul style="list-style-type: none"> “- Cómo coordinar - Profundizar en los recursos que existen para trabajar con esta población - Elaborar una guía de recursos para población trans - Qué políticas de reinserción laboral y socioeducativas existen “
Avances legislativos	<ul style="list-style-type: none"> “- Marco legal vigente -Profundizar en aspectos jurídico normativos: matrimonio igualitario, adopción, cambio de nombre y sexo registral - Acceso a trámites “
Discriminación / violencia	<ul style="list-style-type: none"> “- Estrategias de abordaje e intervención de situaciones de discriminación - Profundizar la prevención de la violencia a población trans - Violencia en los centros educativos - A dónde recurrir”
Consumo problemático de drogas en trans	<ul style="list-style-type: none"> “- Consumo problemático - Centros de atención - Adicciones “
Relación con el sistema de salud	<ul style="list-style-type: none"> “- Dispositivos de salud que atienden a personas trans - Centros de salud - Diálogo interinstitucional con el MSP sobre la temática “

Fuente: MIDES (2014b:8-9).

- Concientización sobre la vulnerabilidad de esta población;
- Aportar a mejorar la calidad de vida de la población trans;
- Herramienta que posibilita contribuir hacia una sociedad más igualitaria;
- Herramientas técnicas que aporta al desarrollo profesional;
- Replanteo de pautas establecidas y personalmente arraigada;
- Posibilidad de expresar y deconstruir prejuicios personales y sociales;
- Información y mayor conocimiento en la materia;
- Mayor capacidad de promover derechos;
- Respetar la diversidad (MIDES, 2014b:5-6; MIDES, 2013b:6).
- Instalar instancias de intercambio y debate, un espacio para hablar entre pares sobre el tema y compartir dudas.
- Tratamiento de situaciones, casos concretos de intervenciones a fin de profundizar más en los temas llevándolos a la práctica laboral cotidiana.
- Materiales para tener en el trabajo cotidiano, materiales gráficos para difundir, materiales que resumen los contenidos y tengan teórico para llevarse; guía de recursos de servicios para esta población.
- Uso de herramientas audiovisuales e inclusión de experiencias de implementación de políticas de otros países y más materiales o referencias para la profundización a los/as interesadas/os.
- Mayor difusión de las actividades de sensibilización y formación e importancia de llevarlas al interior del país (MIDES, 2014b:9-10).

Línea de investigación

La pauta de evaluación releva asimismo la percepción de los/as asistentes sobre los aspectos logísticos que están a cargo de la DNPS/Mides. Solo 15 personas entendieron que el mismo fue malo o regular, mientras que las restantes 360 personas que respondieron esta pregunta entendieron que la logística fue de buena a excelente (MIDES, 2014:8).

En cuanto a lo que los aspectos a mejorar, las evaluaciones señalan los siguientes:

- La opinión que más aparece refiere a la necesidad de más tiempo para profundizar, lo que ayudaría a su vez a que el curso sea preciso y riguroso. Se sugiere, por ejemplo, realizar un curso online que sea de mayor duración.

La definición de los temas a investigar se realiza en conjunto entre la DPT y el equipo de la UdelaR, contemplando las necesidades del MIDES y sus distintas políticas y las prioridades de la agenda de trabajo en diversidad sexual que se haya establecido en cada fase. En cada edición (de 12 meses de duración) se llevaron adelante cuatro estudios en diversidad sexual y políticas sociales.

Los resultados de las investigaciones fueron publicados por la DPT. La primera fase de trabajo, desarrollada a lo largo del 2012, culminó en la publicación “Políticas públicas y diversidad sexual: Análisis de la heteronormatividad en la vida de las personas y las instituciones. Informe final” (MIDES, 2013). Los estudios realizados consistieron en:

- dos análisis de políticas públicas que examinaron la instrumentación de programas que

hubieran definido durante su etapa de diseño transversalizar los ejes género y diversidad sexual (casos estudiados: Plan Caif y programa +Centro:Centros Educativos Abiertos, el primero orientado a primera infancia y el segundo a adolescentes);

- dos estudios que se enfocan que miran las políticas “a través de” la mirada de las personas, uno de ellos con foco en la relación vejez/diversidad sexual (pertinente en el marco del proceso de construcción de un Sistema Nacional de Cuidados liderado por el MIDES) y el otro en los arreglos familiares lésbicos y su interacción con el Estado uruguayo (educación y salud).

La segunda publicación, titulada “De silencios y otras violencias: Políticas públicas, regulaciones discriminatorias y diversidad sexual” (MIDES, 2014) incluye los siguientes artículos:

- “Normativa antidiscriminatoria y diversidad sexual en Uruguay”;
- “Educación y personas trans en Uruguay: Insumos para repensar las políticas públicas”;
- “Sacando la violencia heteronormativa del armario: Docentes LGB y discriminación”;
- “Muertas en el ropero: Discursos sobre violencia en parejas de mujeres”.

En cuanto a su difusión, el primer producto se presentó en el encuentro anual de la Federación Uruguaya de la Diversidad (FUDIS) el pasado junio de 2013, en el departamento de Flores (MIDES, 2013b). Sus versiones preliminares fueron también discutidas con actores de MIDES involucrados en las políticas analizadas. El segundo producto se utilizó como insumo para elaborar el documento base presentado en TRANSFORMA 2014 y se presentó en una jornada realizada en Facultad de Psicología en el marco del Mes de la Diversidad.

Alcance territorial

Investigación: N/C

Sensibilización: Todo el país

Criterios de acceso

Investigación: N/C

Sensibilización: Hay que distinguir dos tipos de instancias para referir a este punto. Por un lado, están las *capacitaciones generales en diversidad sexual y derechos humanos* que se han realizado para toda la estructura MIDES. Éstas fueron de asistencia voluntaria y tenían una carga horaria de 4 horas, pudiéndose realizar en dos horarios (uno matutino en el horario de 9:00 a 13:00 y otro vespertino de 13:00 a 17:00). Los/as participantes que concurren definieron ir, en algunos casos, por iniciativa propia y en otros fueron instados a hacerlo por sus responsables directos. Por otro lado se encuentran las *instancias específicas orientadas a programas* que las necesitan por estar aplicando las políticas de diversidad sexual del MIDES o están de algún modo directamente vinculados a éstas; por ejemplo, se han realizado para equipos técnicos de UT en 2014 o para el programa “Yo Estudio y Trabajo” también al momento de aplicar la cuota para personas trans.

Unidad receptora

Investigación: N/C

Sensibilización:

- individuos pertenecientes al MIDES;
- instituciones que trabajan en forma coordinadora con el ministerio (otros organismos

gubernamentales, referentes locales y organizaciones sociales);

- equipos de programas específicos que solicitaron la capacitación o la requieren por aplicar una política orientada a personas trans.

Unidades alcanzadas

El total de personas capacitadas por la DNPS en el período 2010-2014 asciende a más de 1000 (MIDES, 2014c). En el marco del convenio con UdelaR específicamente, según los informes de evaluación disponibles se capacitaron 402 personas en 2012 y 503 en 2013 (MIDES, 2013b y 2014b). Además de funcionarios/as del MIDES, participaron integrantes de las siguientes organismos gubernamentales y organizaciones sociales:

- Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)
- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)
- Archivo Central
- Banco de Previsión Social (BPS)
- Centro Educativo de Capacitación y Producción (CECAP)
- Centros Públicos de Empleo (CEPES)
- El Abrojo
- El Correo Uruguayo
- Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)
- Ministerio de Salud Pública (MSP).
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB)
- Ministerio del Interior (MI)
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA).
- Plan CAIF
- Poder Judicial
- Programa Aulas Comunitarias
- Programa PRONIÑO
- Federación Médica del Interior (FEMI)
- Iglesia Metodista
- Instituto de Formación Docente
- Policía Comunitaria
- Universidad Tecnológica del Uruguay (UTU)
- Intendencias y Juntas Departamentales (MIDES, 2013c y MIDES, 2014).

Gasto

Tabla 19. Transferencia de MIDES a UdelaR por convenio de sensibilización y producción de conocimiento (en pesos)

Año	Monto
2011	\$ 760.000
2013	\$ 900.000
2014	\$ 920.000

Fuente: Convenios (2011 y 2013) e información ofrecida por la DPT.

A ello hay que agregar los gastos de la DPT en logística para concretar las actividades (alojamiento, transporte, alimentación de los/as capacitadores/as) (ver sección 4).

Llamado laboral para trabajar en el MIDES destinado exclusivamente a personas trans

Nombre

Llamado laboral para trabajar en el MIDES destinado exclusivamente a personas trans.

Actores

- División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Políticas Sociales, MIDES.
- División de Recursos Humanos, Dirección General de Secretaría, MIDES.
- Oficina Nacional de Servicio Civil, Presidencia de la República.

Creación

Las resoluciones ministeriales que autorizan los llamados son de octubre de 2013. Los mismos estuvieron abiertos en el período 20/11/2013-18/12/2013.

Normativa asociada¹

- Resoluciones Ministeriales N° 1591/013 y 1592/013 (MIDES).
- Bases del Llamado N° 0464/2013: Llamado a concurso para desempeñar tareas en régimen de provisorio. Tareas Administrativa - Población trans- MIDES.
- Bases del Llamado N° 0465/2013: Llamado a concurso para desempeñar tareas en régimen

de provisorio. Tareas de Portería- Población trans- MIDES².

Objetivos

Aportar en la inclusión sociolaboral de personas trans (Gainza, 2014). Se apunta asimismo a tener un efectos simbólicos en la sociedad en su conjunto, en el sector público y privado así como en las personas trans (véase secciones 3 y 4 y próximo punto).

Fundamentación/problema público

Desde la DPT se planteó el problema público que pretende abordar esta medida de la siguiente manera. Si bien los indicadores asociados al trabajo decente en Uruguay han mostrado importantísimos avances en los últimos años –aumento significativo en la formalización del trabajo en el sector privado; baja del desempleo a niveles estructurales; aumento en la tasa de actividad; aumento del salario real e instauración e institucionalización de las instancias de negociación colectiva–, todavía “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, citado en MIDES, 2013i:6).

Las personas trans son discriminadas por su identidad de género en el mercado de empleo; cuando no son rechazadas directamente por potenciales empleadores/as, se autoexcluyen para evitar la vio-

1 Existen dos antecedentes de acciones afirmativas para personas de grupos sociales afectados por la discriminación social para el ingreso a empleos públicos. Ley 18.651 (19/2/2010) sobre Protección Integral de Personas con Discapacidad establece que el “Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y las personas de derecho público no estatales, están obligados a ocupar personas impedidas que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción mínima no inferior al cuatro por ciento de sus vacantes. Tales impedidos, gozarán de los mismos derechos y estarán sujetos a las mismas obligaciones que prevé la legislación laboral aplicable a todos los funcionarios públicos, sin perjuicio de la aplicación de normas diferenciadas cuando ello sea estrictamente necesario” (Art. 42). Más recientemente, se aprobó la Ley 19.122 “Afrodescendientes: normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral” (21/8/2013) que establece acciones afirmativas para afrodescendientes, proponiendo entre otras que el 8% de las vacantes de empleos públicos se destinan a personas que se identifiquen como afrodescendiente. El artículo 5 de la ley señala textualmente que: “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 (...)”.

2 En las bases se especifican, a su vez, las restantes normas jurídicas en las cuales se ampara el concurso. Disponibles en: <https://www.uruguayconcurso.gub.uy/Portal/servlet/com.si.retsel.verllamado?2872> <https://www.uruguayconcurso.gub.uy/Portal/servlet/com.si.retsel.verllamado?2873> (acceso 17/8/14).

lencia social o por considerar que no tienen posibilidades de ser contratadas habitando su identidad trans. En el caso de las mujeres trans, ello lleva a que muchas se inserten en el comercio sexual, lo cual es percibido desde el MIDES como una situación de explotación sexual si se considera producto, no de una opción personal libre de constreñimientos, sino un contexto transfóbico que no ofrece igualdad de oportunidades para ellas (MIDES, 2013i: 8).

Las bases de los llamados especifican su justificación de la siguiente manera: “El MIDES reconoce la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran las personas trans en el Uruguay, principalmente en el área laboral. Es en este marco de la diversidad sexual que se orienta a disminuir las inequidades generadas por los mecanismos de discriminación, que operan sobre la identidad de género de las personas”.

Asimismo la medida tiene un objetivo simbólico al plantearse como una acción afirmativa dirigida a personas trans. A continuación se transcriben las declaraciones públicas del Director Nacional de Política Social, Andrés Scagliola, justificando la medida:

“[...] hay prácticas de discriminación muy duras, que arrancan en que las mujeres trans no son capaces de imaginarse trabajando en una oficina pública, porque se les ha negado todo”.

“Si el mismo llamado fuera abierto a toda la población, pero no se especificara que es para población trans, probablemente no se presentarían, por esta incapacidad de verse a sí mismas en un lugar que no sea “el más bajo que les ha asignado la comunidad”

“La acción afirmativa, en este sentido, tiene un elemento simbólico a futuro muy importante. Se trata de decirle a estas personas, no solo que el Estado no es hostil con ellas, sino que además busca incorporarlas y de-

volverles un status de ser humano y, en este caso, de servidor público, que hasta entonces les fue negado incluso desde lo simbólico. Más allá de la cuestión material de tener un trabajo remunerado con un horario determinado, hay un componente simbólico importante para los hombres y mujeres trans, la idea de que existe una alternativa que no necesariamente pasa por el comercio sexual como condena”.

Al justificar esta medida, Scagliola señaló también la importancia de la visibilidad; en sus palabras: “No es casual que uno de los llamados sea para portería. Estratégicamente se pensó en puestos visibles. Es todo un discurso el hecho de que en una dependencia pública te reciba en una persona trans”³.

Población objetivo

Personas que se identifican genéricamente con la identidad trans.

Descripción /implementación

Convocatoria y bases

Se realizaron dos llamados a concurso para desempeñar tareas en régimen de provisorio en la función pública. Fue un llamado público y abierto de Méritos y Antecedentes para la contratación de dos porteros/as y cinco administrativos/as para desempeñar tareas en distintas secciones del MIDES.

³ Artículo publicado en la página web del Mides titulado “Por la afirmativa” (22/11/2013) Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/24721/3/innova.front/por_la_afirmativa (acceso 17/8/14).

Identificación del puesto

Denominación:	Administrativo XIII
Escalafón:	C
Grados:	1
Serie:	Administrativo
Cantidad de puestos:	5
Remuneración nominal:	\$ 18.769
Carga horaria:	40 horas semanales
Lugar habitual de desempeño:	Dirección General de Secretaría
Tiempo de contratación:	15 meses

Denominación:	Servicios Generales
Escalafón:	F
Grados:	1
Serie:	Servicios Generales
Cantidad de puestos:	2
Remuneración nominal:	\$ 18.769
Carga horaria:	40 horas semanales
Lugar habitual de desempeño:	Dirección General de Secretaría
Tiempo de contratación:	15 meses

Fuentes: Bases de los llamados.

La finalidad del puesto de Portería es asistir en el desarrollo de los diferentes servicios del MIDES como ser, portería, depósitos, central telefónica, logística en general.

Tareas claves:

- Apoyar en la gestión de los servicios del Ministerio.
- Colaborar en el cuidado y vigilancia de las dependencias, controlando el ingreso o salida de personas, materiales y/o equipos.

- Apoyar en el conjunto de responsabilidades del área a la que son designadas/os cada vez que se lo requiera.
- Participar de las instancias de coordinación y capacitación que se consideren necesarias.
- Informar cada vez que se lo requiera.
- Realizar otras tareas afines al presupuesto que le sean encomendadas.

La finalidad del puesto Administrativo es brindar apoyo administrativo en el desarrollo de la gestión del Ministerio.

Tareas claves:

- Buscar, preparar y actualizar por medios informáticos y manuales distintos tipos de información (datos, documentos, valores).
- Atender con cortesía y diligencia a funcionarios y público en temas relacionados con su función.
- Recibir y despachar correspondencia, verificar las solicitudes de reuniones y de audiencias, colaborando con la organización de las mismas.
- Apoyar en el conjunto de responsabilidades del área a la que son designadas/os cada vez que se lo requiera.
- Participar de las instancias de coordinación y capacitación que se consideren necesarias.
- Informar cada vez que se lo requiera.
- Realizar otras tareas afines al presupuesto que le sean encomendadas.

Las bases establecen que transcurrido el plazo de la contratación y previa evaluación satisfactoria del trabajo desempeñado por las personas contratadas,

el/la funcionario/a será incorporado/a a un cargo presupuestado.

Los llamados se difundieron a través del portal web Uruguay Concurso (www.uruguayconcurso.gub.uy), al igual que todo llamado a concurso público. Pero además, se hizo un esfuerzo de comunicación desde la DPT específico. Por ejemplo, se incluyó un mensaje en el comprobante de la compra que se entrega al/a la beneficiario/a de la TUS Trans⁴. También se contó con el apoyo de referentes y organizaciones sociales de la diversidad para difundir la medida.

Las inscripciones se recibieron, como en todo concurso, a través del portal Uruguay Concurso, debiendo completarse el formulario con los datos que allí se indican. Los/as postulantes que lo creyeran conveniente tuvieron la posibilidad de pasar por las oficinas de Gestión Humana del MIDES, dentro del plazo establecido en el horario de 10 a 15 horas, para recibir asesoramiento para completar el formulario de inscripción (Bases). Esta acción se definió exclusivamente para este llamado, favoreciendo que todos/as los/as interesados/as pudieran acceder al mismo si así lo deseaban, evitando barreras en el registro y todo el proceso administrativo. Con el mismo fin se enviaron mensajes de texto a todas/os los/as postulantes para comunicar el paso de entrega de la documentación en MIDES.

Requisitos

Excluyentes:

- Un mínimo nivel educativo alcanzado (ver más adelante).
- La presentación de una Declaración Jurada donde conste que hace un mínimo de dos

años que habita su identidad de género como trans masculino o trans femenina. La misma no se firmó al momento de la inscripción (que fue online) sino en una segunda instancia que tuvo lugar en el MIDES.

Como elementos a valorar, las bases para Portería determinaron los siguientes:

“A.- Formación:

- Nivel de educación secundaria o superior que haya alcanzado.
- Estudios vinculados a la atención al cliente.
- Operación de central Telefónica.”

“B.- Experiencia:

- Tareas similares vinculadas al sector público o privado.
- Trabajos en tareas de cadetería, mensajería, debidamente certificado.”

“C.- Otros:

- Manejo de PC a nivel de usuario.”

Por su parte, para el llamado Administrativo fueron:

“A.- Formación:

- Nivel de educación secundaria o superior que haya alcanzado.
- Cursos de Auxiliar Administrativo o Administrativo Contable.
- Otros curso vinculados a las tareas claves descriptas en el puesto.
- Atención al Cliente.
- Manejo de PC a nivel de usuario.
- Negociación.”

“B.- Experiencia:

- Tareas administrativas y/o atención al público.
- Toda experiencia laboral vinculado al perfil solicitado.”

“C.- Otros:

No aplica.”

⁴ http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/24721/3/innova.front/por_la_afirmativa (17/8/14).

Procedimiento de selección

En primer lugar, el propio sistema de Uruguay Concurso realizó un filtro en base a la información requerida, siendo una de las preguntas si la persona se define como hombre trans o mujer trans. El segundo fue la entrega de la documentación requerida y probatoria en el MIDES y la firma de la Declaración Jurada.

El tribunal se conformó en base a las normas usuales para este procedimiento. En este caso, fue designado por el Ministro de Desarrollo Social en calidad de Jerarca de la Unidad Ejecutora, incluyendo, como también requiere la normativa: una persona idónea en la materia que trate; un/a representante del/a Jerarca/de la administración y un/a representante de la ONSC. En este caso, las personas idóneas fueron integrantes de la DNPS, dirección con experticia en temas de identidad de género y diversidad sexual⁵. También puede participar o no un/a veedor/a de COFE (Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado), como en todos los llamados.

El tribunal tiene autonomía para actuar siempre que se guíe por las bases y es el que participa en el proceso que se detalla a continuación⁶:

Control de requisitos excluyentes	
Verificación de la documentación requerida	
Valoración de méritos y antecedentes	(Hasta 75 puntos)
Oposición	No aplica para este llamado
Evaluación psicolaboral	No aplica para este llamado
Entrevista personal	(Hasta 25 puntos)
Confección de lista de prelación	

Fuente: Bases de los llamados.

⁵ Entrevistas a Mario Genta y María Rossi.

⁶ Los detalles de los pasos se pueden consultar en las bases.

Para la aprobación del concurso se requirió obtener como mínimo 70 puntos del total del puntaje asignado al mismo.

Luego de evaluarse los méritos y antecedentes en base a estos puntajes se realizaron las entrevistas. En éstas se contemplaron, según señala textualmente el Acta N°3, “Entrevista Personal” de cada llamado, los siguientes ítems: temas de personalidad (8 puntos), presentación (5 puntos), motivación, (7 puntos) y potencial de desarrollo (5 puntos) para los dos llamados (los ítems se tomaron textualmente del Acta N°3, “Entrevista Personal”). La última fase fue la determinación del fallo final⁷.

Inserción de los/as seleccionados/as

Las secciones del MIDES en las cuales se iban a insertar las personas que ingresaran por este llamado se definieron en base a las necesidades de recursos humanos identificadas por el ministerio y el perfil de cada persona seleccionada. Éstas fueron: INMUJERES; INMAYORES; DINADES/Empleamientos Productivos; DIGESE/Financiero-Contable; DIGESE/Departamento de Capacitación⁸.

Para acompañar el proceso de inserción se conformó un equipo de trabajo provisorio integrado por representantes de la DPT y de la División Recursos Humanos/DIGESE. El mismo tiene una doble finalidad: i) aportar a la sensibilización de los equipos que iban a recibir a las personas que ingresaron; y ii) hacer un seguimiento de la experiencia, a fin de atender situaciones puntuales que pudieran surgir producto de la identidad de género de las personas (por ejemplo, la definición del nombre a colocar en las tarjetas que se usan para cobrar el sueldo) y así

⁷ Todas las fases y las personas que las fueron atravesando están registradas en actas (de la N° 1 a 4) colgadas en la web de Uruguay Concurso.

⁸ Entrevistas a Mario Genta y María Rossi (DIGESE) y a Gonzalo Gutiérrez (DPT/DNPS).

Distribución de puntajes/Llamado de Portería

Etapa	Min	Max	Factor	Min	Max	Sub Factor	Forma de puntuación	Min	Max	Atributo	Forma de puntuación	Min	Max
Méritos y antecedentes	0	75	Formación	0	55	Primaria completa	Múltiple	0	25	Primaria completa	Variable	0	25
						Nivel de educación secundaria o superior que haya alcanzado	Múltiple	0	15	Nivel de educación secundaria o superior que haya alcanzado	Variable	0	15
						Operación de central telefónica, atención al cte., manejo de pc	Múltiple	0	15	Operación de central telefónica	Variable	0	15
			Experiencia	0	20	Tareas similares vinculadas al sector público o privado	Múltiple	0	10	Tareas similares vinculadas al sector público o privado	Variable	0	10
						Trabajos en tareas de cadetería, mensajería, debidamente certificado	Múltiple	0	10	Trabajos en tareas de cadetería, mensajería, debidamente certificado	Variable	0	10
Entrevista personal	0	25	Apreciación candidato	0	25	Apreciación candidato	Múltiple	0	25	Apreciación candidato	Variable	0	25
									100				

Fuente: Acta N°1 Instalación del Tribunal de concurso y fijación de criterios de actuación (llamado 0465/2013).

Distribución de puntajes/Llamado Administrativo

Etapa	Min	Max	Factor	Min	Max	Sub Factor	Forma de puntuación	Min	Max	Atributo	Forma de puntuación	Min	Max
Méritos y antecedentes	0	75	Formación	0	55	Ciclo básico completo	Múltiple	0	25	Ciclo básico completo	Variable	0	25
						Nivel de educación secundaria o superior que haya alcanzado	Múltiple	0	15	Nivel de educación secundaria o superior que haya alcanzado	Variable	0	15
						Otros cursos vinculados a las tareas claves, atención al cte., manejo de pc	Múltiple	0	15	Otros cursos vinculados a las tareas claves, atención al cte., manejo de pc	Variable	0	15
			Experiencia	0	20	Tareas administrativas y/o atención al público	Múltiple	0	10	Tareas administrativas y/o atención al público	Variable	0	10
						Toda experiencia laboral vinculada al perfil solicitado	Múltiple	0	10	Toda experiencia laboral vinculada al perfil solicitado	Variable	0	10
						Apreciación candidato	Múltiple	0	25	Apreciación candidato	Variable	0	25
Entrevista personal	0	25	Apreciación candidato	0	25	Apreciación candidato	Múltiple	0	25	Apreciación candidato	Variable	0	25
									100				

Fuente: Acta N°1 Instalación del Tribunal de concurso y fijación de criterios de actuación (llamado 0465/2013).

favorezca integración y no-discriminación de los/as trabajadores/as que ingresaron por esta vía. Dicho seguimiento implicó reuniones con los/as superiores directos de las personas que se integraron y con ellos/as mismas⁹.

Alcance territorial

Los puestos son para trabajar en Montevideo.

Criterios de acceso de la población destinataria

Género: trans (femenina/masculino)

Edad: 18 años o más

Nivel educativo: Para el cargo de portería se exige primera completa o similar reconocido por el organismo competente; para cargo administrativo se exige 3er. año de educación secundaria o similar reconocido por el organismo competente.

Unidad receptora del programa

Individuo

Unidades receptoras alcanzadas

Siete personas trans (cinco mujeres y dos hombres) (Gainza, 2014).

Gasto

La acción no implicó gastos “agregados” para el MIDS. Eran puestos vacantes que iba a lanzar a concurso igualmente y que ya estaban presupuestados. Por otra parte, los costos de las capacitaciones –por ejemplo, la realizada al equipo de técnicos/as de Carrera Funcional/Gestión Humana, realizada específicamente para preparar este llamado– estaban contempladas en el convenio MIDES-UdelaR. No obstante, se puede calcular¹⁰ que con esta acción afirmativa el Estado invierte en sueldos para personas trans 1.970.745 pesos.

⁹ Entrevistas con Mario Genta, María Rossi y Gonzalo Gutiérrez.

¹⁰ Para hacer la estimación se tomó en cuenta el sueldo que cobra cada persona por mes (según datos de las bases del llamado), la cantidad de meses de trabajo previstos por los contratos y el total de cargos concursados.

Tarjeta Uruguay Social para población trans (TUS Trans)

Nombre

Tarjeta Uruguay Social para población trans (TUS Trans)

Actores

- Programa Tarjeta Uruguay Social, Dirección Nacional de Integración Social, Ministerio de Desarrollo Social.
- Instituto Nacional de Alimentación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).
- Ministerio de Salud Pública (MPS)
- Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE)¹.
- División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social.

¹ Las instituciones involucradas integran la Comisión Interinstitucional Central del Componente Alimentario del Gabinete Social (CICCA).

Creación

La TUS funciona desde el 2006. La TUS Trans se incorpora en setiembre de 2012².

Normativa asociada

Resoluciones Ministeriales N° 1160/012 y N° 1188/012 (MIDES).

Objetivos

La TUS, en su componente alimentario, busca permitir que las personas más desprotegidas, con mayores dificultades para acceder a un nivel de consumo básico de alimentos y artículos de primera necesidad, obtengan los productos de la canasta básica y puedan seleccionarlos de acuerdo a sus necesidades y a las características de su núcleo familiar. Los objetivos específicos del Programa TUS:

- Mejorar el acceso a los alimentos, permitiendo la autonomía en su selección de acuerdo a los gustos, necesidades y características de cada núcleo familiar.
- Mejorar el acceso a artículos de higiene personal, limpieza del hogar y otros artículos y servicios imprescindibles.
- Aportar a la atención de la seguridad alimentaria y nutricional en etapas claves de la vida³.

El objetivo general de la TUS Trans es reconocer la situación de vulnerabilidad social del colectivo trans (transexuales, travestis y transgénero), con-

tribuyendo a la visibilización y reconocimiento de dicha población y buscando ser una puerta de entrada a la red de protección social, para poder construir trayectorias socioeducativas y laborales de inclusión así como de acceso a bienes y servicios públicos como la salud y la vivienda. Sus objetivos específicos son:

- Reconocer desde el Estado uruguayo como sujetos de derechos a las personas trans en el ejercicio ciudadano;
- Reconocer desde el Estado su situación de vulnerabilidad y exclusión social producto de la discriminación sistemática;
- Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas trans a través de un ingreso monetario;
- Vincular a la población trans al sistema de prestaciones y protección social;
- Propiciar su reafiliación institucional generando un vínculo inicial con el MIDES;
- Incrementar el conocimiento a través del relevamiento de información de los/as beneficiarios/as (Gainza, 2014).

Fundamentación/problema público

La fundamentación dada por la normativa de creación de la medida es la siguiente:

"[...] 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 de-

² Ese mes se lanza públicamente la medida. Las primeras solicitudes registradas por el Programa TUS son de noviembre y las primeras tarjetas asignadas del mes de diciembre del mismo año.

³ http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/22748/3/innovaportal/que_es_y_como_funciona (acceso 20/9/14).

sa filiación 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 1160/12, MIDES).

Además de la pertinencia de los beneficios directos que otorga la TUS asociados a la alimentación, la modalidad TUS Trans busca revertir la situación de desafiliación institucional que viven las personas trans en Uruguay y poder obtener información sobre su situación de vida.

Población objetivo

La TUS en su origen tenía como población objetivo a los hogares que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica, priorizando aquellos con menores de 18 años a cargo. En ese sentido, su población destinataria está compuesta por los 60 mil hogares en peor situación socioeconómica del país. Para seleccionar a los beneficiarios, el MIDES realiza visitas en todo el territorio nacional recabando información de la situación de los hogares. En base a esta información se asigna a cada hogar un valor del Índice de Carencias Críticas (ICC), instrumento elaborado por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UdelaR que mide el grado de vulnerabilidad de un hogar. De acuerdo al valor de ICC, que le corresponde a cada hogar visitado, se determina si pertenece a la población objetivo del programa. Pueden acceder aquellas personas que sean titulares de Asignación Familiar por el Plan de Equidad por sus hijos/as menores a cargo (AFAM), y que se encuentren en situación de indigencia o pobreza vulnerable a la indigencia⁴.

Desde febrero de 2012 (Resolución Ministerial N° 098/012) comenzó a implementarse una modalidad dirigida a población objetivo en situación de pobreza extrema, independientemente del hecho de tener o no hijos/as menores a cargo. A quienes no tienen, ésta les acredita el monto equivalente a la franja de un menor a cargo.

En cambio, la TUS Trans está dirigida a toda persona trans por el hecho de serlo, independientemente de su situación socioeconómica y de la tenencia o no de menores a cargo.

Descripción /Implementación

El Programa Tarjeta cuenta con un Protocolo de Altas por Acción Afirmativa en el cual se definen los procedimientos para procesar las altas del programa TUS dirigidas a la población trans, indicando la forma de instrumentar la acción afirmativa establecida en las Resoluciones Ministeriales N° 1160/012 y N° 1188/12.

Solicitud

La persona debe presentarse en MIDES tanto en el edificio central en Montevideo como en las OTs del interior del país. Durante la entrevista, el/la funcionario/a le pregunta explícitamente su identidad de género y completa un formulario que permite incluir, además del nombre registral, el nombre de uso social de la persona.

Nombre de uso social		
Identidad de género	Hombre Trans	Mujer Trans

Señala el protocolo que se consultará a la persona respecto de si realizó el trámite de cambio de identidad registral o si está interesada en recibir

⁴ <http://www.elobservador.com.uy/noticia/233536/mides-entregara-tarjeta-uruguay-social-a-personas-transsexuales/>

información al respecto. En tal caso se realiza la coordinación con el Programa Identidad del MIDES⁵.

¿Conoce el procedimiento de cambio de identidad registral?	Si	No	
¿Realizó el trámite?	Si	No	En trámite
¿Desea recibir asesoramiento para iniciarlo? (Derivación a Programa Identidad)	Si	No	

Este formulario debe ir acompañado de una Declaración Jurada por medio de la cual la persona solicitante deja constancia de su identidad de género. De acuerdo a la Ley 18.620, la persona solicitante debe acreditar una estabilidad y persistencia en la identidad de género expresada durante al menos dos años. En todos los casos se le entregará a la persona solicitante una constancia de la solicitud realizada.

El MIDES elaboró, para acompañar el proceso inicial de implementación de la TUS Trans, un manual para la atención a personas trans donde se ofrecen algunas indicaciones a tomar en cuenta en la atención directa al público.

Procesamiento de la solicitud y asignación de la tarjeta

Todos los formularios de solicitud serán recibidos por el Programa TUS en Montevideo, donde se sistematizará la información y se procederá a generar el alta.

⁵ Patricia P. Gainza informó que esta sección del formulario ya no funciona así, pero que igualmente el funcionariado tiene la obligación de asesorar en la materia.

Señala el Protocolo que paralelamente la información sistematizada será remitida a la Unidad de Seguimiento de Programas de la DINEM a los efectos de realizar un visita para obtener información detallada sobre la situación socioeconómica de los/as beneficiarios/as. Sin embargo, esta visita no se está llevando a cabo en la práctica.

Desde el Programa TUS se completa una planilla y se envía al Banco República donde se hace graba el nombre. En caso de que el/la solicitante haya concluido el trámite de cambio de identidad registral, la identificación en la tarjeta coincidirá con el nombre que exhibe la cédula de identidad. En caso de que no se haya hecho el trámite o no esté concluido, se incluye solamente los apellidos⁶. Si se emitiera la tarjeta en estas condiciones y posteriormente el/la titular realizara el trámite de cambio de identidad registral, podrá solicitar la corrección de estos datos y la emisión de una nueva tarjeta⁷.

Una vez que se recibe la tarjeta desde el banco, se procederá a la notificación de las y los beneficiarios/as y en caso de que la persona resida en el interior del país, se procede a su envío a la OT más cercana. El MIDES se contacta telefónicamente con la persona solicitante y se le avisa que está lista su tarjeta. La misma es entregada personalmente (MIDES, 2013e).

La asignación de la TUS Trans insume *tiempos* menores que la TUS aunque existe variabilidad según se solicite en Montevideo o el interior. En promedio, el trámite lleva 20 días para el primer caso y un poco más de tiempo para el exterior.

Uso de la tarjeta

La transferencia monetaria puede ser utilizada en la compra de alimentos y artículos de higiene

⁶ Información ofrecida por Patricia P. Gainza.

⁷ Entrevista a María Eugenia Oholeguy.

y limpieza, quedando expresamente prohibida la comercialización de tabacos, cigarrillos, bebidas alcohólicas y bebidas refrescantes. Funciona a través de una tarjeta de débito, la cual es previamente cargada con un determinado monto de dinero y es utilizable en la red de Comercios Solidarios de todo el país para la compra de los artículos habilitados. La compra de estos artículos cuenta con el beneficio del descuento total del IVA. Son más de 600 comercios de todo el país que están habilitados y tienen el distintivo de “comercio solidario”. Siempre se debe concurrir al comercio con la tarjeta y el documento de identidad del titular ya que la tarjeta es personal e intransferible⁸.

El monto recibido por la TUS depende del número de menores de 18 años o embarazadas que vivan en el hogar. A su vez, a aquellos hogares que se encuentran entre los 30 mil más vulnerables, se les duplica la prestación. Los/as beneficiarios/as de la TUS Trans reciben el monto mínimo correspondiente u menor a cargo⁹ de la siguiente tabla:

Tabla 20. Montos asignados TUS según modalidad en pesos (julio 2014)

	Monto simple	Monto duplicado
0 ó 1 menor	\$ 771	\$ 1.542
2 menores	\$ 1.170	\$ 2.340
3 menores	\$ 1.488	\$ 2.976
4 o más menores	\$ 2.074	\$ 4.148

Fuente: <http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=3511&> (acceso 16/8/14).

Alcance territorial

Todo el país.

⁸ http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/22748/3/innovaportal/que_es_y_como_funciona (acceso 20/9/14).

⁹ El monto está establecido en la resolución ministerial.

Criterios de acceso de la población destinataria

- Género: Trans (femenina/masculino)
- Edad: No hay límite de edad definido; pueden solicitarla menores de edad inclusive¹⁰.

Unidad receptora del programa

Individuo

Unidades receptoras alcanzadas

A agosto de 2014 se habían entregado 864 TUS Trans en todo el territorio nacional (véase gráfico de evolución de las entregas en sección 4 del informe analítico).

Gasto

Tabla 21. Gasto por concepto de transferencia a TUS Trans (2013-2014)

Semestre	2013	2014
Enero - junio	1.283.300	3.043.360
Julio - agosto	2.480.868	3.700.800
Total	3.764.168	6.744.160

Fuente: Base de datos del Programa TUS (agosto de 2014).¹¹

¹⁰ Esta información fue dada por la Coordinadora del Programa en entrevista. No obstante, no queda claro en los documentos existentes cómo es el tema de los menores de edad que quieran solicitarla; si bien pueden hacerlo, no hay nada escrito respecto de, por ejemplo, a partir de qué edad pueden hacerlo.

¹¹ Desde TUS se explicó que los datos se dividen por semestre porque el monto se ajusta en enero y julio. Para el segundo semestre de 2014 se hizo un estimado. En 2012, el total de tarjetas entregadas fue de 168, todas en el mes de diciembre. Si se calcula que cada persona recibía en ese momento 626 pesos uruguayos por mes, se puede estimar un gasto en transferencia de 105.168 pesos uruguayos.

Cupo para personas trans en el Programa Uruguay Trabaja

Nombre

Cupo para personas trans en el Programa Uruguay Trabaja.

Actores

- Departamento de Trabajo Protegido, División Sociolaboral, Dirección Nacional de Desarrollo Social, Ministerio de Desarrollo Social.
- Otros actores que participan de distintas formas son:
 - Organizaciones de la sociedad civil seleccionadas por licitación para trabajar con los grupos de participantes de cada localidad.
 - Organismos públicos donde los/as participantes desarrollan la tarea (hospitales, escuelas, liceos).
 - Banco de previsión social: revisa los requisitos de aportes a la seguridad social al inicio de cada edición; realiza liquidaciones mensuales a los/as beneficiarios/as y el registro de las historias laborales a partir de la información dada por el programa.
 - Paralelamente se realizan convenios con otros organismos vinculados al resto de las prestaciones que otorga el programa, como la Administra-

ción de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) o las cooperativas de salud que proveen servicios odontológicos, oftalmológicos, ginecológicos y de obtención gratuita del carné de salud.

- Centros MEC: apoyando en la alfabetización digital de los/as participantes.
- Intendencias Departamentales: aportando espacios de trabajo (instituciones) para el desarrollo de las tareas operativas; prestando el servicio de salud bucal en algunos casos, facilitando la tramitación del carné de salud (por ejemplo, e Montevideo) así como en el componente de capacitación.
- Banco de Seguros del Estado (BSE): garantiza las pólizas de seguro correspondientes y de la atención médica en caso de accidentes de trabajo.
- Banco República (BROU): realiza el pago mensual de las prestaciones, de acuerdo a la liquidación emitida por el BPS (MIDES 2013d: 373).

Creación

El programa fue creado por la Ley 18.240 en 2007¹. Surgió como parte del componente de Trabajo Promovido que se enmarca en la Red de Asistencia e Integración del Plan de Equidad –en conjunto con el programa “Objetivo Empleo” del MTSS– (MIDES, 2013d). Tiene como antecedente al Programa “Trabajo por Uruguay” de 2006-2007, implementado en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) del MIDES.

El 24 de octubre de 2013, en el marco de la Rendición de Cuentas, el Parlamento realizó una modificación de la ley de creación de Uruguay Trabaja² en su Artículo 4°. Originalmente, éste establecía que: “El Ministerio de Desarrollo Social efectuará la convocatoria a nivel nacional para la participación en el Programa, implementando mecanismos que garanticen igualdad de oportunidades y objetividad en el acceso al mismo.”

La modificación realizada agregó: “Sin perjuicio de lo establecido precedentemente, el jerarca del Inciso podrá disponer cupos, en forma previa a la convocatoria, a fin de contemplar a grupos que sufran *discriminación de género*, étnica o presenten vulnerabilidad extrema por razones de violencia, consumo problemático de sustancia psicoactivas u otros factores” (el énfasis es propio).

De esta manera, UT introduce acciones afirmativas, dejando a cargo del Ministro de Desarrollo Social la definición de los grupos que serán contemplados en cada ocasión. Para la edición 2014, se resolvió distribuir los cupos especiales en: 8% para personas afrodescendientes, 4% para personas con discapacidad, 2% para personas trans.

Normativa asociada

Ley 18.240 (diciembre de 2007) y Ley 19.149 Rendición de Cuentas - Ejercicio 2012 (noviembre 2013).

Objetivos

El Artículo 1° de la ley de creación de UT establece como objetivo promover el trabajo en tanto que

¹ Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/TextoLey.asp?Ley=18240&Anchor> (acceso 15/8/14).

² Ley 19.149 de Rendición de Cuentas, Ejercicio 2012. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bancodatos/presu.htm#e4> (acceso 21/9/14).

factor socioeducativo. Más específicamente, pretende apoyar en la inserción laboral de desocupados/as de larga duración, pertenecientes a hogares de bajos recursos³.

Fundamentación/problema público a atender

“Desde hace ya varios años el país está atravesando por un ciclo de crecimiento económico exitoso, donde la tasa de empleo y la demanda de trabajo se han incrementado notablemente. La tasa de desempleo ha registrado descensos marcados y el país se encuentra en uno de los períodos de menor desocupación. No obstante lo anterior, hay sectores de la sociedad donde aún la brecha de inclusión, *en términos de inserción al mercado laboral formal*, y el acceso y el ejercicio de los derechos sociales, continúa siendo grande. Las mujeres, los/as jóvenes, las personas con discapacidad, la población trans, así como las personas afrodescendientes, siguen siendo poblaciones con una problemática no resuelta en materia de ocupación formal, lo que indica que las dimensiones de género, generaciones, así como la de etnia y diversidad sexual siguen siendo clivajes que generan inequidades” (Pliego, llamado a OSCs 2013, pág. 3; el énfasis es propio⁴).

Población objetivo

Está dirigido a desocupados/as de larga duración, pertenecientes a hogares de bajos recursos⁵. La ley establece en su Artículo 2º: “El Programa estará destinado a personas económicamente activas que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica conforme a lo previsto en la presente ley y cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 5º” (se profundiza en este punto más adelante).

La población objetivo de la acción afirmativa establecida en la edición 2014 son personas que se identifican como trans (tanto tranas masculinos como femeninas), afrodescendientes y personas que tienen alguna discapacidad.

Descripción /implementación

Breve descripción:

El programa emplea transitoriamente a personas en situación de desocupación de varios años, con el objetivo de mejorar las habilidades y destrezas en oficios, en el nivel de escolaridad y en el acceso a herramientas básicas de informática⁶.

Instrumento:

Régimen de acompañamiento social para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral. Incluye: I) realización de trabajos transitorios de valor público (tareas de valor comunitario); II) el otorgamiento de un subsidio que se denominará

³ http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14408/3/innova.front/uruguay_trabaja (acceso 21/9/14).

⁴ Pliego del llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) y/o Cooperativas de Trabajo para presentar propuestas de trabajo a los efectos de implementar y ejecutar un programa de formación, de acompañamiento social y de construcción de proyectos personales, que contribuyan a la mejora de las condiciones de empleabilidad laboral y/o a la reinserción educativa de los participantes en el marco del Programa Uruguay Trabaja; Licitación Pública. N° 50/2013.

⁵ http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14408/3/innova.front/uruguay_trabaja (acceso 21/9/14).

⁶ http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14408/3/innova.front/uruguay_trabaja (acceso 21/9/14).

“Apoyo a la Inserción Laboral” de 2.35 BPC (aproximadamente unos \$5.400 líquido para el 2014).

La participación en el programa también habilita a los/as participantes a contar con aportes a la seguridad social y tener acceso a servicios de asistencia de salud gratuitamente, como establecen los artículos de la ley citados a continuación:

Artículo 10. (Asignación computable, materia gravada e inclusión).- Sin perjuicio de lo previsto por los artículos 7º y 8º, el período en que los beneficiarios participen en el Programa será computado por el Banco de Previsión Social como de actividad a los efectos jubilatorios y pensionarios, con inclusión “Industria y Comercio”, y habilitará, únicamente, la percepción de los subsidios por maternidad y por enfermedad común a que hubiere lugar, así como los beneficios complementarios que autorice la reglamentación de la presente ley. A tales efectos, la prestación referida en el artículo 8º será considerada asignación computable y materia gravada por las contribuciones especiales de seguridad social exclusivamente personales, aplicándose en todos los casos la tasa de aportación jubilatoria del 15% (quince por ciento) y la correspondiente al seguro de enfermedad establecida con carácter general para las actividades con la inclusión indicada en el inciso anterior. Efectuada la liquidación prevista por el artículo 9º, el Banco de Previsión Social registrará la información de la misma en la Historia Laboral de los participantes.

Artículo 11. (Asistencia médica gratuita).- Los beneficiarios del Programa tendrán derecho a la asistencia médica gratuita a través de los servicios de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, en los departamentos de Montevideo y del interior, en las condiciones que les correspondieren conforme a las normas que resulten aplicables.

Asimismo, UT apoya a los/as beneficiarios/as en otras dimensiones que se describen más abajo en esta misma sección, como salud bucal y ocular y turismo social.

Licitaciones para contratación de OSCs, conformación de equipos de trabajo y lugares de implementación del programa:

En cuanto a los lugares donde se desarrollarán las actividades previstas por el programa, el artículo 3 de la ley señala que el MIDES solicitará a los organismos públicos la identificación de tareas de apoyo para el desarrollo de sus actividades, de valor público, que puedan realizarse en el marco del programa. Seleccionará las que resulten acordes a sus objetivos y convendrá su realización con los organismos u organizaciones indicados en el inciso final del artículo 1.

Para la edición 2014 se comenzó a realizar en octubre de 2013 los Acuerdos de Tareas con los organismos⁷ interesados en participar (llamadas informalmente como las “memorias”) los cuales se canalizan a través de las mesas interinstitucionales del MIDES y de las OTs y se terminan de definir con la coordinación central de UT⁸.

Por otra parte, la ley establece que: “El acompañamiento social de los beneficiarios será llevado a cabo por organizaciones de la sociedad civil u organismos públicos e implica la supervisión educativa diaria de las tareas de valor público a realizarse, acciones de apoyo técnico que permitan superar barreras para el acceso a los servicios sociales

⁷ Se trabaja con Ministerios, Intendencias, Consejos descentralizados de la enseñanza e instituciones tales como INAU, AFE, Correo Nacional y ASSE entre otras (Pliego 2013).

⁸ Entrevista a Verónica Ciganda.

y programas de formación laboral y ocupacional.”⁹ En la práctica el Programa contrata organizaciones de la sociedad civil (OSCs) para llevar a cabo estas tareas, las cuales se presentan para alguna de las localidades en las cuales se llevará a cabo el programa y conociendo las “memorias” que se elaboraron para el trabajo en las instituciones públicas disponibles en ésta. La modalidad de contratación de las OSCs es por licitación (Pliego, 2013).

El llamado convoca “a OSCs y/o Cooperativas de Trabajo que presenten propuestas de trabajo a los efectos de implementar y ejecutar un programa de formación, de acompañamiento social y de construcción de proyectos personales, que contribuyan a la mejora de las condiciones de empleabilidad laboral y/o a la reinserción educativa de los/as participantes del Programa Uruguay Trabaja” (Pliego, 2013:4).

Los objetivos que deben cumplir las organizaciones y los resultados esperados de su trabajo, según detalla el pliego más reciente, ayudan a visualizar más precisamente en qué consisten las actividades puntuales que se realiza con la población beneficiaria, por lo que se citan textualmente a continuación:

OBJETIVO GENERAL: Contribuir al desarrollo de procesos de integración social a través de estrategias socioeducativas y de mejora del nivel de empleabilidad de personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración, reconociendo

⁹ En cuanto a los costos del programa, se distribuyen de la siguiente manera entre estos dos actores, los organismos interesados en el trabajo y las OSCs que acompañan a los equipos de participantes que trabajarán. Los materiales para el desarrollo de la tarea operativa son proporcionados por los organismos públicos que integran el Acuerdo de Tareas, mientras que será responsabilidad de la OSCs y/o Cooperativas de Trabajo que convenie con UT el suministrar las herramientas y el equipo de seguridad necesario para la realización de los trabajos (zapatos, guantes, gorros, y en caso necesario; antiparras, tapabocas, cascos, protector solar) (Pliego, 2013).

al trabajo como actividad humana central que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- *Brindar oportunidades socioeducativas en forma transitoria hasta 35 personas por convenio en situación de vulnerabilidad socioeconómica, mediante procesos de inscripción abiertos y sorteos públicos.*
- *Desarrollar proyectos de valor local en ciudades y pequeñas localidades, en asociación con instituciones públicas y/o de gestión pública, a través de tareas que contribuyan a su recuperación, promoviendo el desarrollo de destrezas laborales.*
- *Desarrollar -a través del trabajo y programas de formación- procesos socioeducativos que contribuyan al fortalecimiento de la empleabilidad de los/as participantes, integrando competencias transversales y específicas.*
- *Brindar instrumentos que favorezcan el conocimiento y ejercicio de los derechos y obligaciones en términos de ciudadanía (derechos laborales, de familia, sociales).*
- *Facilitar el acceso a servicios públicos locales de atención integral en el área salud.*
- *Promover el ejercicio del derecho al turismo, la recreación y el esparcimiento.*
- *Facilitar el acceso a servicios públicos de abordaje de situaciones de violencia basada en género y trata.*
- *Promover el acceso a servicios y redes de atención especializados para personas usuarias de sustancias psicoactivas.*

- Promover vínculos solidarios y equitativos de género y generaciones.

RESULTADOS ESPERADOS

- Hasta 35/15 personas por convenio en situación de vulnerabilidad socioeconómica, seleccionadas mediante procesos de inscripción y sorteo público, participan del Programa Uruguay Trabaja.
- Hasta 100 Acuerdos de Tarea en convenio con Organismos Públicos y/o de gestión pública para mejora y recuperación de espacios que contribuyen al desarrollo de destrezas y habilidades laborales.
- 70% de los/as participantes del Programa asisten por los menos al 80% del total de las jornadas operativas y de capacitación.
- 80% de los/as participantes sin primaria completa, culminan procesos de acreditación educativa durante la implementación del Programa Uruguay Trabaja.
- 80 % de los/as participantes que hayan participado del componente acreditación de saberes en convenio con UTU logran el certificado correspondiente durante la implementación del Programa Uruguay Trabaja.
- 80% de los/as participantes logran acreditación del componente Alfabetización Digital mediante acuerdo firmado con el Plan Nacional de Alfabetización Digital de Centros MEC, durante la implementación del Programa Uruguay Trabaja.
- 15% de los/as participantes acreditan inserción laboral formal, por un período no inferior a tres meses sin interrupción, hasta un año después de finalizado el Programa.
- 90% de los/as participantes con la siguiente documentación vigente: cédula, credencial cívica, carné de asistencia y carné de salud provisorio o definitivo.
- 75% de los/as participantes con tratamiento en salud odontológica iniciado.
- 90% de los/as participantes con diagnóstico oftalmológico realizado.
- 75% de los/as participantes asisten al viaje de Turismo Social.
- 90% de las personas que participan de Uruguay Trabaja y sufren violencia de género son asesoradas y vinculadas a redes de atención especializados.
- 90% de las personas que participan de Uruguay Trabaja y son usuarias de sustancias psicoactivas son asesoradas y derivadas a redes de atención especializados.
- Hasta 100 convenios conformados por participantes de entre 18 y 65 años, respetando los cupos establecidos por la ley de Uruguay Trabaja.

Los pliegos se cuelgan en la página web del MIDES, generalmente en los meses de diciembre/enero previos al inicio de cada edición. Las propuestas presentadas por las OSCs son evaluadas por un tribunal¹⁰ y las elegidas realizan un convenio con el MIDES para ejecutar las tareas especificadas en el llamado. La evaluación de las propuestas incluye los antecedentes de la institución, la propuesta

10 La evaluación la realiza una Comisión Asesora de Adjudicaciones conformado por un/a representante de la División Sociolaboral, un representante de la División Jurídico-Notarial y otro/a por la nómina de funcionarios/as designados/as para ello. Información tomada del pliego (2013).

operativa y formativa y la trayectoria del equipo técnico como principales prioridades.

En esta edición, el formato de propuesta de trabajo que se otorgó a las OSC interesadas en presentarse así como la grilla de evaluación de las mismas incluyó el tema diversidad sexual específicamente.

En las propuestas que debe presentar la organización postulante se solicita detallar la “experiencia en implementación de proyectos con perspectiva de género, generaciones, etnia, discapacidad, diversidad sexual y uso problemático de sustancias psicoactivas”. Por tener 3 y más proyectos en esta línea se otorga 1 punto en la evaluación; si tiene

Tabla 22. Requisitos para la conformación de los equipos técnicos de la OSC

Modalidad 8 meses		Roles	Modalidad 6 meses	
Carga horaria (hs)	Cantidad		Cantidad	Carga horaria (hs)
15 semanales	1	Coordinador/a convenio	1	10 semanales
30 semanales cada uno/a	2	Referentes operativos/as	1	30 semanales
15 semanales cada uno/a	2	Acompañantes sociales	1	15 semanales
10 semanales	1 ó 2	Administrador/a	1 ó 2	8 semanales
8 en todo el programa	1	Docente “Derechos Laborales y Seguridad Social”	1	6 en todo el programa
5 en todo el programa	1	Docente “Salud Ocupacional y Seguridad Laboral”	1	3 en todo el programa
15 en todo el programa	1	Docente “Género”	1	12 en todo el programa
15 en todo el programa	1	Docente “Técnicas de búsqueda de empleo”	1	10 en todo el programa
10 en el convenio	1	Docente “Emprendedurismo”	1	8 en todo el programa
108 en todo el programa	1 ó 2	Docente “Alfabetización Digital”	1	54 en todo el programa
60 en todo el programa	1	Maestra/o “Apoyo a la acreditación educativa formal”	1	40 en todo el programa
20 en todo el programa	1	Maestra/o de Nivelación en lectoescritura y cálculo	1	10 en todo el programa
120 máximo en el convenio	1	Docente “Capacitación específica”	1	75 horas máximo en el convenio
6 en todo el programa	1	Docente “Uso de sustancias psicoactivas”	1	6 en todo el programa
4 en todo el programa	1	Docente de “Alimentación Saludable”	1	4 en todo el programa
10 horas semanales durante los tres últimos meses del programa	1	Técnico/a “Apoyo a la inserción laboral”	1	10 hs semanales durante los dos últimos meses del programa

Fuente: Pliego del llamado a OSC, UT (2013:7).

menos de 3, recibe 0 punto. Este ítem es parte de la sección “Antecedentes institucionales” que en total tiene 21 puntos. En la “Propuesta de Trabajo” se valora además la Propuesta de Acompañamiento Social con un total de 15 puntos, 2 de los cuales son otorgados a si ésta plantea específicamente una “Estrategia de abordaje y acompañamiento a personas trans”. Asimismo en la evaluación de los Equipos Técnicos, más concretamente en la evaluación del/la Acompañante Social, se otorga 1 punto por formación en género y 1 punto por formación en diversidad sexual, de un total de 16 puntos.

Los requisitos para la conformación del *equipo técnico* establecidos en el pliego según tipo de tareas, perfil y carga horaria prevista se pueden visualizar en el cuadro siguiente (más adelante en esta misma sección se detallan los roles de cada integrante). Como se puede apreciar en el cuadro, se solicita un docente específicamente destinado a la capacitación en género; ésta tiene predefinidos sus contenidos y carga horaria destinada a la misma, pero no se incluyen contenidos específicamente en diversidad sexual, afrodescendencia ni discapacidad. La propuesta de trabajo solicitada a la organización exige presentar propuestas concretas de capacitaciones en género detallando cantidad de talleres, desarrollo de los contenidos y metodologías a aplicar en éstos.

El equipo de la OSC contratado tiene la obligación de asistir a las “distintas instancias de intercambio, formación e información -sean éstas departamentales, regionales y/o nacionales previstas por la Dirección del Programa, a fin de evaluar y profundizar distintas temáticas priorizadas por el MIDES. En esta línea y de acuerdo a los cambios que introduce el programa a partir del establecimiento de cupos de participación (personas con discapacidad, población trans, personas afrodescendientes, personas usuarias de sustancias psicoactivas, entre otros), se prevé realizar instancias de formación y sensibilización sobre esta temáticas, organizadas por el MIDES, de participación obligatoria para los equipos técnicos de la OSC y/o Cooperativas

de Trabajo, previo al inicio de la edición” (Pliego, 2013:8). Las capacitaciones referidas a diversidad sexual se concretaron a partir del convenio MIDES-UdelaR.

En la edición 2014 se realizaron 102 convenios con OSCs, es decir, están funcionando 102 grupos en todo el país¹¹. El programa prevé dos modalidades, de las cuales depende la cantidad de personas que participan en cada grupo. Hay un tipo de implementación del programa que comprende grupos de 35 personas, que se desarrolla durante 8 meses y se aplica a las ciudades; y otra modalidad de 15 personas por grupo y 6 meses de duración que es utilizada en la implementación del programa en localidades más pequeñas.

Postulación y selección de participantes

La ley de creación del programa establece que “la asignación de las personas seleccionadas a las diferentes actividades será efectuada por el Ministerio de Desarrollo Social, considerando líneas programáticas específicas y de acuerdo al perfil de los participantes”.

En la práctica, el procedimiento funciona de la siguiente forma. Se abre un período de inscripciones para cada edición (para 2014 fue desde el jueves 24 al miércoles 30 de abril en el horario de 8 a 14 horas). Las inscripciones pueden realizarse en locales de inscripción que están en todos los departamentos (escuelas, policlínicas, Centros MEC, clubes, centros comunitarios, etc.). Son las propias organizaciones con las que se convenia las que llevan a cabo las inscripciones¹². Los/as inscriptores/as tie-

¹¹ Entrevista a Verónica Ciganda.

¹² El pliego exige a las OSC contratadas: a) Apoyo en la difusión del llamado mediante la distribución de afiches y volantes confeccionados por el Programa, así como a través de otras estrategias que se consideren pertinentes para el lugar; b) Coordinación de los locales de inscripción. Los locales deberán contar con computadora, conectividad a internet e impresora; c) Disponer de dos técnicos/as por cada

nen una capacitación previa para realizar la tarea que este año implicó una inducción para uso del formulario y sus especificidades para implementar los cupos¹³.

Los requisitos para que una persona pueda inscribirse son presentar con cédula de identidad y fotocopia de la misma. A las persona trans se exige declarar tener la TUS Trans o estar en proceso de tramitación de la misma; también pueden iniciar el trámite de solicitud de la tarjeta en ese momento. La persona con discapacidad debe presentar el Registro de Inscripción en la Comisión Nacional Honoraria de Discapacidad, o realizar la gestión y obtener su inscripción en un plazo definido por el programa. Para las personas afrodescendientes, es suficiente con su autoidentificación como tales al momento de inscribirse¹⁴.

El formulario de inscripción para la edición 2014 incorporó algunas preguntas específicas para los cupos especiales. Es un formulario que se completa digitalmente por parte de la persona que inscribe –como trans, en este caso– y que se utiliza luego para poder realizar el sorteo que también depende de un sistema informático. En este formulario fue incorporada la categoría trans de la forma habitual (ver ficha sobre el tema). Concretamente, se agregó un campo para agregar el nombre de uso, que se habilita si la persona se identificaba como trans¹⁵.

La lista de inscripciones se envía al BPS para comprobar que las personas incluidas cumplan con los requisitos de acceso al programa. El BPS envía a la coordinación de UT un listado de personas que se ajustan a éstos y otro de las que no, así como una tercera de inscriptos/as calificados/as como

“condicionales”. Se trata de ciudadanos/as sobre quienes no se cuenta con información certera sobre el cumplimiento o no de los requisitos. Independientemente de esta calificación, todos/as los/as inscriptos/as son incluidos/as en el sorteo¹⁶.

A los/as condicionales se les hace una visita la cual está a cargo de la OSC contratada para la localidad en cuestión. La misma sirve para aplicar el instrumento del Índice de Carencias Críticas (ICC), a partir del cual se determina la situación de vulnerabilidad socioeconómica de su hogar y de allí se define su inclusión o no en el programa. Si esas personas finalmente son aceptadas, ingresan al programa aunque con cierto retraso (aproximadamente de un mes después del inicio oficial); ello se debe a que la visita a los/as condicionales se hace en paralelo, mientras que el resto de la implementación que continúa su curso¹⁷. En esta edición, las personas inscriptas para los cupos trans también fueron enviadas a BPS para revisar su situación pero, a diferencia del resto de los/as postulantes y como parte de la acción afirmativa, a las que fueron calificadas como condicionales no se les realizó la visita, incorporándolas directamente. Esto se justificaba en la propia situación en la que se encuentran la mayoría de las personas trans de no acceso al mercado formal de trabajo y desvinculación también de la prestación AFAM¹⁸.

Las personas son elegidas para su participación en el programa por sorteo público¹⁹. El sorteo ordena

local de inscripción durante la duración total de la jornada y el período de inscripción.

¹³ Entrevista a Verónica Ciganda.

¹⁴ http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/25965/3/innova.front/inscripciones_a_uruguay_trabaja_2014 (acceso 21/9/14).

¹⁵ Entrevistas a Verónica Ciganda, Rosa de León y Liliana Miraballes.

¹⁶ Esto se justifica en que si una persona que se inscribió y salió sorteada, y ve que aun siendo elegida fue rechazada, entonces puede reclamar e iniciar un procedimiento para revisar. En caso de que se haya tratado de un error en sus datos, la situación puede ser modificada y la persona ser incluida en el programa. De lo contrario, no habría forma de identificar este tipo de errores. Entrevista a Verónica Ciganda.

¹⁷ Entrevista a Verónica Ciganda.

¹⁸ Entrevista a Liliana Miraballes.

¹⁹ El programa también incorpora, sin necesidad de pasar por el sorteo, a cerca de un 20% de personas que son derivadas de otros programas prioritarios del MIDES y otros programa (por ejemplo por motivo de violencia de género,

a las personas elegidas en titulares y suplentes, existiendo un orden de prelación entre ellas. Se hizo un solo sorteo para todos/as los/as inscriptos/as, incluyendo beneficiarios/as de los cupos. El sorteo funciona de la siguiente forma. Se van seleccionando las personas para cada grupo, pero previamente ya se había definido cuál sería el cupo de cada población para cada grupo. A medida que las personas van siendo elegidas aleatoriamente, se van “completando” esos lugares, siendo los primeros aquellos/as inscriptos/as por las cuotas. Si había más personas trans postuladas para un grupo determinado que lo que el cupo permitía, quienes quedaron fuera en esta fase volvieron a ser sorteados/as como parte de la población general. Así, tenían una doble chance de salir electos/as²⁰.

Para evitar exponer a las personas trans a una identificación pública con su nombre registral, siendo éste distinto de su nombre de uso social, se definió que el sorteo público se hiciera para todos/as los inscriptos/as publicando solamente los apellidos y el número de cédula de identidad de las personas.

El cupo para personas trans es de 2% a nivel nacional, lo que no quiere decir que en todos los grupos haya ese porcentaje. Además, en algunas localidades no se presentaron personas trans. Para la adjudicación de los cupos en el territorio (por departamento/localidad), trabajó un grupo de técnicos/as del MIDES, obteniendo una fórmula de asignación que fue aplicada al momento del sorteo²¹.

Respecto del vínculo del programa con sus participantes, la ley establece que las tareas que se realizan en el marco del mismo “revisten naturaleza socioeducativa y la participación en el Programa

no implicará, en ningún caso, relación laboral o funcional de los beneficiarios con el Ministerio de Desarrollo Social ni con los organismos u organizaciones referidos en los artículos 1° y 3°. Los beneficiarios del Programa, en tanto dure su participación en el mismo, no integrarán las nóminas de personal de dicho Ministerio ni de los mencionados organismos u organizaciones, ni estarán comprendidos en sus regímenes de remuneraciones y beneficios”.

El funcionamiento cotidiano del programa

El programa comenzó a funcionar en las localidades más grandes el 19 de mayo de 2014 y en las más pequeñas el 2 de julio²². A continuación se describen las actividades que se realizan en cada línea de trabajo: i) trabajos transitorios; y ii) apoyo a la inserción social.

Línea 1: trabajos transitorios

La ley establece que los/as beneficiarios/as del programa deberán realizar trabajos transitorios en los términos que determine el MIDES, durante un período máximo de nueve meses, como parte de los procesos pedagógicos y de inserción laboral inherentes al programa.

Los/as beneficiarios/as deberán dar cumplimiento a tareas de valor público (tareas operativas) y participar en instancias de capacitación (transversal y específica). Asimismo, desarrollarán actividades formativas y operativas por un total de 30 horas semanales (24 horas de tareas operativas y 6 de capacitación). Los grupos funcionan de lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas.

En general se destinan cuatro días a la semana para actividades operativas, orientadas a mejorar y recuperar instituciones públicas que son valora-

consumo de sustancias, personas privadas de libertad, etc.). A ellos/as se los denomina en la jerga del programa como “derivados/as directos”. Entrevistas a Verónica Ciganda y Rosa de León.

20 Entrevistas a Verónica Ciganda, Nicolás Herrera y Rosa de León.

21 Entrevistas a Verónica Ciganda y Rosa de León.

22 Entrevista a Liliana Miraballes.

Tabla 23. Contenidos de las capacitaciones y carga horaria (2014) para grupos de 35 personas, duración hasta 8 meses

Contenidos	Carga horaria
Derechos laborales y seguridad social	8
Salud ocupacional y seguridad laboral	5
Uso de sustancias psicoactivas	6
Género y violencia	15
Alimentación saludable	4
Técnicas de búsqueda de empleo	15
Emprendedurismo y Asociativismo	10
Alfabetización Digital	108
Espacios grupales - Plenarios	14
Apoyo a la acreditación educativa formal	60
Lectoescritura y cálculo	20
Capacitación específica	Entre 70 y 120

Fuente: Pliego llamado OSCs, UT (2013:15).

das por la comunidad. Los lugares donde se trabaja pueden ir rotando, e incluso un mismo grupo puede funcionar como dos “cuadrillas” distintas, a fin de realizar tareas simultáneamente en dos instituciones. Cada cuadrilla cuenta con su referente operativo, que en total el equipo de implementación tiene dos. Las actividades que se llevan a cabo siempre están vinculadas a la construcción, pintura, recuperación de mobiliario, albañilería y similares. No pueden ser actividades no perdurables en el tiempo –como limpieza, corte de pasto, lavado de vidrios, etc.– (Pliego, 2013).

La capacitación en todas sus modalidades (transversal, específica y los plenarios) se desarrolla durante una jornada completa hasta el quinto mes de ejecución del programa, y a partir del sexto mes las mismas podrán ser de dos días completos. Los temas de las capacitaciones y las horas dedicadas a cada temática están definidas en el pliego del llamado a OSC (véase cuadro siguiente). La defi-

Tabla 24. Contenidos de las capacitaciones y carga horaria (2014) para grupos de 15 personas, duración hasta 6 meses

Contenidos	Carga horaria
Derechos laborales y seguridad social	6
Salud ocupacional y seguridad laboral	3
Uso de sustancias psicoactivas	6
Género y violencia	12
Alimentación saludable	4
Técnicas de búsqueda de empleo	10
Emprendedurismo y Asociativismo	8
Alfabetización Digital	54
Espacios grupales - Plenarios	12
Apoyo a la acreditación educativa formal	40
Lectoescritura y cálculo	10
Capacitación específica	Entre 50 y 75

Fuente: Pliego llamado OSCs, UT (2013:16).

nición de en qué momento del año se dicta cada actividad está a cargo del equipo de implementación de la OSC. También se hacen capacitaciones gestionadas centralmente por desde UT.

El componente de género que se visualiza en la tabla no incluye cuestiones vinculadas a diversidad sexual y personas trans. Los contenidos que el pliego solicita desarrollar a las organizaciones en relación a este ítem son:

- Taller I) Concepto de sexo y género. Construcción de ambos de conceptos. Roles de género: productivo, reproductivo, gestión comunitaria. 3 horas
- Taller II) Estereotipos de género y modelos hegemónicos de masculinidad y femineidad. 3 horas

- Taller III) Genero y trabajo (en relación a la división sexual del trabajo). Acoso sexual. 3 horas
- Taller IV) Cuidado y salud de las mujeres. 3 horas
- Taller V) Violencia doméstica. 3 horas
- Leyes de protección vigentes en relación a los puntos anteriores: en relación a la salud (pap/mamografía), violencia doméstica, acompañamiento al parto, acoso sexual, entre otros”.

El equipo de implementación de la OSC será el responsable de orientar y acompañar diariamente a los/as participantes en el desarrollo de las actividades que estén dentro del marco del programa. Desde la coordinación de UT se sugiere que el equipo técnico mantenga reuniones semanales a fin de poner discusión e intercambiar las estrategias de intervención colectivas e individuales. Los equipos se conforman con la figura del Coordinador/a, dos Referentes Operativos que trabajan con el grupo todos los días y dos Acompañantes Sociales. Además cuentan con la ayuda de un oficial del SUNCA que colabora en cada convenio como capataz de obra. A continuación se describen las tareas de cada perfil según el pliego:

- *Coordinador/a del convenio:* tiene el cometido de gestionar y acordar con las instituciones públicas y/o de gestión pública que forman el Acuerdo de Tareas, la ejecución del Programa Uruguay Trabaja en sus distintas instancias. Siendo fundamental para el rol, el conocimiento de la localidad desde lo institucional y desde lo territorial. Algunas tareas comprendidas en el rol: a) Es el/la responsable de la gestión del convenio en el territorio, interlocutor definido para el vínculo con el MIDES; b) Tener conocimiento general (del convenio) y particular (grupo) en las situaciones que el proceso así lo requiera. Para ello, deberá estar en directo contacto con cada integrante del equipo técnico, de acuerdo a las tareas inherentes a cada rol; d) Guiar y acompañar al equipo técnico en el desarrollo de los componentes del Programa.
- *Referente Operativo:* Los/as referentes operativos serán encargados/as de estar de lunes a viernes durante las 6 hs. diarias junto al grupo de participantes. Deberán orientar y planificar las tareas operativas que se realizan en los organismos públicos. Asimismo, deberán participar y acompañar las instancias de capacitación. El rol del/la referente operativo/a será de guiar a los/las participantes en las actividades cotidianas, teniendo presente la importancia de su realización así como también los procesos socio-educativos allí implicados. Algunas tareas comprendidas en el rol: a) Planificación y organización de la tarea operativa. b) Asistir a los participantes en el aprendizaje del uso adecuado de los materiales. c) Generar y monitorear las condiciones adecuadas de seguridad de los participantes en el uso de las herramientas de trabajo, así como también en el uso de los equipos de seguridad según la tarea lo requiera. D) Desarrollar junto al grupo de participantes las estrategias de cuidado y mantenimiento de las herramientas, así como equipos de seguridad. E) Reconocer las situaciones de conflicto que se generen en el grupo, con la posibilidad de resolverlas de manera operativa para luego dar cuenta al resto del equipo técnico. F) Coordinar y definir las tareas a desarrollar por el/la oficial SUNCA que participa en el convenio. Se valorará que ambos/as referentes operativos/as tengan formación y/o idoneidad en el área de la construcción o afines.
- *Acompañante Social:* El rol del/la acompañante social está orientado hacia el desarrollo del proyecto personal de los/as participantes. Se sugiere que las 15 horas semanales de cada acompañante social sean planificadas de forma que, como mínimo, se mantenga un contacto con el grupo dos veces por semana

(instancias de tareas operativas y/o de capacitación), además de las instancias individuales planificadas. Algunas tareas comprendidas en el rol: a) Participación y/o coordinación de las instancias de “apertura” del Programa –primera semana– y “cierre” –última semana–, asumiendo un lugar activo y propositivo en ambos espacios. B) Participación semanal en la tarea operativa y de capacitación, a modo de recoger aspectos particulares del proceso grupal e individual. C) Facilitar y acompañar el acceso a servicios y recursos de salud, educativos, comunitarios, entre otros. D) Orientar e informar sobre gestiones para la documentación propia y de familiares. E) Detectar, contener y orientar hacia la derivación de servicios de atención en situaciones individuales, tales como violencia basada en género, uso problemático de sustancias psicoactivas, discriminación de género, etnia, discapacidad, entre otras. F) Planificar y coordinar los plenarios (éstos están previstos en las horas de capacitación). Se prevé la realización de un plenario por mes, de 2 horas cada uno. Los temas que se sugieren sean abordados en los mismos son: comunicación, trabajo en equipo, proceso de toma de decisiones, resolución no violenta de conflictos, negociación, emergentes del proceso, interés de los/as participantes en alguna temática en particular.

- *Administrador/a:* El/la administrador/as será responsable de gestionar las solicitudes de licencia por enfermedad, maternidad y requerimientos de seguro por accidente al Programa Uruguay Trabaja.

Los equipos disponen de una planilla de firmas de asistencia diaria de los/as participantes. Ésta deberá estar disponible todos los días al inicio de la jornada y a disposición de la coordinación del programa en MIDES central siempre que se la requiera. En base a esta planilla de asistencia el equipo envía diariamente al MIDES, vía correo electrónico, información de altas y bajas ocurridas. Esto sirve

además para tener un comprobante de actuación que permita cargar en forma mensual la liquidación de la prestación “Apoyo a la inserción laboral” a cada integrante.

El Programa instrumenta, junto a la DINEM, su estrategia de evaluación, para la cual se utilizan diversos instrumentos. El/la administrador/a del equipo de la OSC será responsable de cargar la información relativa al cumplimiento de las metas del programa en los formularios on line destinados a este fin (hasta dos veces en el periodo).

Línea 2: Apoyo a la Inserción laboral

El Apoyo a la inserción laboral está previsto en la ley del programa:

Artículo 8º. (Prestación “Apoyo a la Inserción laboral”).- El “Apoyo a la Inserción Laboral” es una prestación que recibirán los beneficiarios del Programa, a mes vencido, por un monto máximo equivalente a BPC 2,35 (dos con treinta y cinco bases de prestaciones y contribuciones) por mes, durante un período de hasta nueve meses y mientras se verifique el cumplimiento de las obligaciones asumidas. Esta prestación no posee naturaleza salarial ni retributiva, es personal, intransferible e inembargable, y no podrá constituir garantía de obligaciones ni ser afectada por retenciones, incluidas las relativas a pensiones alimenticias.

Artículo 9º. (Liquidación y pago).- El pago de la prestación definida en el artículo anterior será efectuado por el Banco de Previsión Social a través de su red de pagos o de acuerdo con los mecanismos que implemente al respecto. A esos efectos, el Ministerio de Desarrollo Social deberá transferir al citado organismo los fondos correspondientes e informarle, en la forma que determine la reglamentación, las altas, bajas y modifica-

ciones a las listas de participantes en el Programa. En caso de verificarse inobservancia de normas de disciplina por parte de los beneficiarios que impliquen el no cumplimiento cabal de sus obligaciones, el Ministerio de Desarrollo Social podrá, sin perjuicio de ejercitar la facultad prevista por el artículo 12 si correspondiere, disponer deducciones a la prestación, de lo que informará al Banco de Previsión Social a efectos de que lo tenga en cuenta para su liquidación.

Cese de la participación.

Artículo 12º. (Cese del beneficio).- El cese de la participación en el Programa se producirá por vencimiento del plazo o por voluntad del beneficiario. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social podrá, considerando la información que reciba de los organismos u organizaciones encargados del acompañamiento social o de los organismos destinatarios de la actividad, disponer el referido cese por razones disciplinarias, apreciadas conforme a las reglas de la sana crítica y conforme a lo que disponga la reglamentación. En ningún caso el beneficiario tendrá derecho a indemnización de especie alguna (ley).

Alcance territorial

Todo el país. Existen convenios en cada edición para todos los departamentos, aunque pueden ir variando las localidades en las cuales se establecen los grupos. Para definir cuántos grupos se instalan en cada departamento por edición, se aplica, por un lado, un criterio político en el cual se negocia con los directores departamentales del MIDES en cada departamento, y por otro lado, un parámetro técnico, el mapa de pobreza por regiones elaborado por la DINEM²³.

Criterios de acceso

- Género: Personas identificadas como trans tienen “doble chance” de salir sorteadas (acción afirmativa para edición 2014).
- Edad: mayores de 18 años y menores de 65 (condición excluyente establecida por la ley).
- Condición étnico-racial: identificados/as como afrodescendientes tienen “doble chance” de salir sorteados (acción afirmativa para edición 2014).
- Condición laboral: personas económicamente activas que han permanecido en situación de desocupación laboral en el país por un período no inferior a dos años, inmediatamente anterior a la fecha de inicio de cada proceso de inscripción. En caso de que no exista información para constatar este dato desde el BPS, los/as participantes sorteados reciben una visita para pasarles el ICC pero a las personas trans en la edición 2014 se las eximió de este paso quedando automáticamente incluidas. La evaluación de la población trans, por tratarse de una acción afirmativa, se ve flexibilizada en este paso, evitándose la visita en caso de condicional y siendo aceptada automáticamente si fue sorteada.
- Nivel educativo: Poseer nivel de escolaridad inferior al tercer año del Ciclo Básico o su equivalente.
- Situación familiar/habitacional: la ley establece que las personas beneficiarias deben integrar hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica; pero esta condición “corre” cuando no existe información que desde el BPS pueda asegurar que la persona cumple con la condición laboral antes establecida y no para el resto de los casos ni para las personas que ingresaron por el cupo trans.

²³ Entrevista a Verónica Ciganda.

- Otras condiciones: personas con alguna discapacidad tienen “doble chance” de salir sorteadas (acción afirmativa edición 2014).

El Artículo 6° de la ley de UT²⁴ establece como Incompatibilidades para la postulación y participación en el programa las siguientes:

“No podrán postularse para el Programa Uruguay Trabaja ni participar en él:

A) Quienes se encuentren en actividad o, en su caso, perciban subsidio por inactividad compensada, subsidio transitorio por incapacidad parcial, jubilaciones o pensiones servidas por instituciones de seguridad social o equivalentes, nacionales o extranjeras, exceptuando pensiones por invalidez y de sobrevivencia.

B) Los titulares o integrantes, aun sin actividad, de empresas activas registradas ante el Banco de Previsión Social o, en su caso, la Dirección General Impositiva.

La comprobación de que una persona se encuentra comprendida en cualquiera de las hipótesis de incompatibilidad, implicará su eliminación de la nómina de postulantes o

el cese automático de su participación, según corresponda”.

El llamado a inscripciones 2014 establecía que estaban habilitados/as a inscribirse quienes participaron del programa Trabajo por Uruguay en las ediciones de los años 2005, 2006 y 2007²⁵.

Unidad receptora

Individuo

Gasto

Sin contabilizar los gastos en tiempo, recursos humanos y materiales que implica para el equipo central de UT la concreción de los cupos, se puede estimar cuánto le cuesta al programa cada participante a partir del monto que se le paga a cada OSCs por convenio. En base a la siguiente tabla (disponible en el pliego para la edición 2014), se puede considerar que cada participante “cuesta” en promedio 57.165 \$ (pesos uruguayos). Dado el dato antes referido según el cual comenzaron participando 66 personas trans en esta edición, se puede estimar que el gasto que el Estado invierte en personas trans en el marco de esta acción es de un total de 3.772.890 \$ (pesos uruguayos).

²⁴ Este artículo sufrió modificaciones en la ley de rendición de cuentas antes mencionada. El fragmento que se cita es de la normativa vigente a la fecha, ofrecida por Verónica Ciganda a la consultora.

²⁵ La ley originalmente establecía que no podrían participar de UT quienes hubieran sido beneficiados/as por el programa Trabajo por Uruguay. http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/25965/3/innova.front/inscripciones_a_uruguay_trabaja_2014

Incorporación de la variable identidad de género en formularios

Nombre

Incorporación de la variable identidad de género (incorporando como categorías de ésta “hombre trans” y “mujer trans”) en los formularios de acceso a los beneficios sociales.

Actores

- División Informática, Dirección General de Secretaría, Ministerio de Desarrollo Social.
- Dirección Nacional de Gestión Territorial, Departamento de Mejora Continua de Atención a la Ciudadanía, Ministerio de Desarrollo Social.
- División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social, Ministerio de Desarrollo Social.

Creación

El proceso de incorporación de la variable identidad de género en el formulario de acceso a formularios sociales del MIDES se comenzó a desarrollar al comienzo

de la administración actual¹. A inicios de 2014 se incluyó en el nuevo sistema de registro único del MIDES (“Smart”)².

Normativa asociada

La Ley 18.620 de Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo registral en documentos identificatorios.

Objetivos

Reconocer la identidad de género de las personas trans.

Visibilizar esta población como beneficiaria del MIDES

Contar con mecanismos de recolección de información sobre la situación de vida de las personas trans, a fin de elaborar políticas destinadas a ellas basada en evidencia.

Fundamentación/problema público

Las atenciones y prestaciones ofrecidas a la ciudadanía se registran en el MIDES a partir de la cédula del/de la beneficiario/a. A partir de ello, el sistema informático que se maneja asocia el documento con los datos registrales de la persona (nombres, apellidos y sexo registral), tal y como se encuentran en la Dirección Nacional de Identificación Civil

(DNIC). A partir de ello se puede obtener información de beneficiarios/as por sexo (hombre/mujer) pero no identificar a las personas trans, conocer su vínculo con el MIDES. Tampoco permite registrar un nombre de uso distinto del registral para que el funcionariado lo use a la hora de atender a un/a beneficiario/a con esta identidad genérica.

Población objetivo

La acción está dirigida hacia la población trans, en la medida en que pretende visibilizar y reconocer su identidad genérica. Aunque lo que se “interviene” con la acción son los propios procedimientos internos-administrativos del MIDES.

Descripción/implementación

Modificar la forma de registro basada en los datos automáticamente “descargados” de la DNIC resultaba muy dificultoso porque estos aseguran la unicidad de todos los datos del Estado. Por lo tanto, para proceder en este reconocimiento la estrategia promovida desde la DPT fue agregar nuevas variables a los formularios y otras herramientas de registro existentes. Concretamente, se incorporó además de la variable “sexo” la de “identidad de género”, incluyendo como categorías a las identidades trans. Asimismo, no se eliminó el nombre registral pero se sumó un campo para incluir el nombre de uso social del/de la beneficiario/a. Cotejando esta información es posible identificar a las/los trans³.

La inclusión de la variable identidad de género y la categoría trans se hizo en instrumentos específicos de algunos programas pero más importante aún, se concretó en la nueva plataforma única digital de gestión de la información instalada recientemente

¹ Información ofrecida por Patricia P. Gainza en reunión de trabajo.

² Entrevista a Nicolás Herrera.

³ Entrevista a Patricia González Viñoly.

por el MIDES, denominada “Smart”⁴. Ésta permite identificar la población con la cual trabajan, contando con información personal y socioeconómica de cada beneficiario/a; y darle un seguimiento a las intervenciones sociales, es decir, visualizar el vínculo de la persona con cada programa⁵.

En este dispositivo, los datos de la variable “sexo registral” se obtienen automáticamente de los documentos identificatorios, siendo las opciones: “desconocido”, “femenino”, “masculino” y “no aplicable”. La variable identidad de género debe ser completada por un/a funcionario/a la primera vez, al igual que el “nombre de uso” –que como se visualiza en la figura, aparece como “alias”⁶. Las categorías de la variable identidad de género son: “Identidad no definida”⁷, “hombre”, “mujer”, “hombre trans”, “mujer trans” y “no contesta”.

Eso quiere decir que cada contacto que un/a técnico/a tenga con un/a beneficiario/a puede ver esta información y actualizarla. Pero queda a voluntad del técnico/a utilizar o no esta variable, es decir, su llenado no aparece como un campo obligatorio, salvo que el programa lo defina políticamente. En caso de que un programa lo quiera, Informática puede poner restricciones en este sentido a la variable (ej. La TUS la tiene como campo obligatorio).

⁴ Previamente la información era registrada de manera muy variable según el programa.

⁵ Entrevista a Nicolás Herrera.

⁶ Esta categoría tiene otro uso que es poder colocar la denominación de una persona informal por la cual es conocida en una comunidad específica por los/as técnicos/as o la población en general para ubicarla (Entrevista a Romina Napiloti).

⁷ No resulta claro cómo se utiliza el valor “identidad no definida”; si allí efectivamente se colocan casos de personas que están en procesos de migración identitarios (transgénero). Pero dado el contexto de falta de claridad sobre el uso de las categorías e incipiente sensibilización, es de esperar que los casos que entren allí sean producto de otros factores, más bien de falta de comprensión de las categorías, ausencia de registros, etc.

Tabla 25. Cantidad de personas atendidas por el MIDES según año*

Año	Total personas	Trans
2011	18.313	12
2012	47.366	60
2013	89.106	209
2014 (ene-jul)	69.730	156

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Smart. (*) La cantidad de personas atendidas refiere a las/os ciudadanas/os que tienen vínculo de algún tipo con el MIDES (consulta, visita, recepción de beneficios, etc.). Las “asistencias” que se miden más adelante no se corresponde con las personas atendidas; refiere a la cantidad de atenciones que se han realizado en el MIDES, pudiendo tener una misma persona más de una atención.

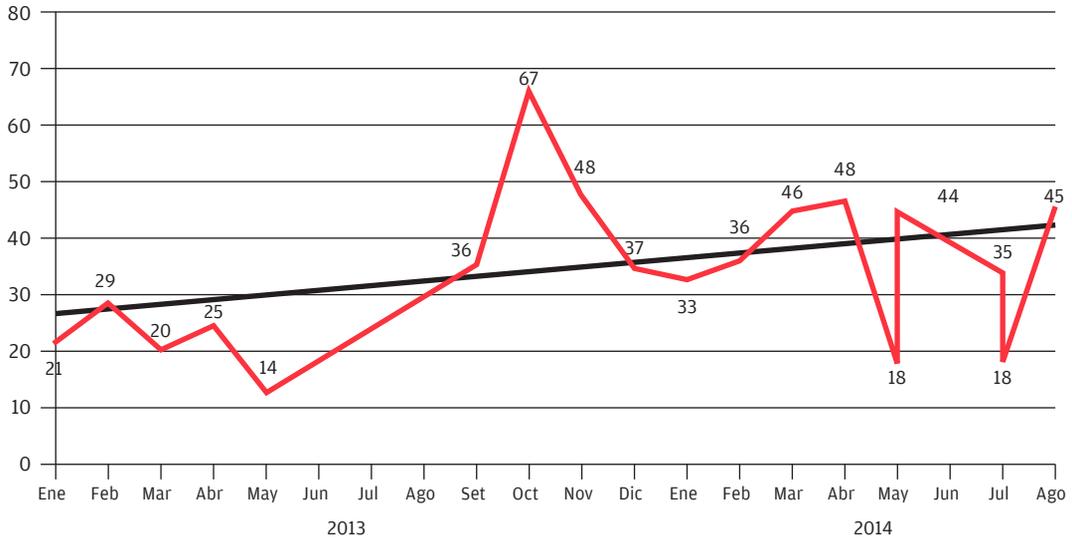
Además del Smart, los programas que trabajan con población trans específicamente lo han incluido en distintos instrumentos con los que trabajan. Por ejemplo, los programas que requirieron de inscripción y sorteos (ej. Uruguay Trabaja, Yo estudio y Trabajo) solicitaron asistencia a informática para hacerlo. En cualquier caso, la variable y la forma de pregunta siempre es la misma en todos los casos, se busca tener siempre el mismo “dato” independientemente de como sea la herramienta concreta.

Actualmente el Departamento de Mejora Continua de Atención a la Ciudadanía (DNGT) está avanzando en la elaboración de un manual de atención al público no discriminatoria contemplando la perspectiva de diversidad sexual y étnico-racial, para lo cual le está brindando apoyo técnico la DPT⁸.

Alcance territorial

El Smart es una plataforma única para todo el MIDES. Respecto de la incorporación de la variable en otros instrumentos de registro que puedan tener

⁸ Entrevista a Romina Napiloti.

Gráfico 4. Evolución en el tiempo del registro de personas trans atendidas por el MIDES

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Smart.

los programas, direcciones o institutos, el alcance dependerá de éstos.

Crterios de acceso de la población destinataria

N/C

Unidad receptora

- Lo que se “interviene” con la acción en sí es al propio MIDES en sus procesos administrativos y de gestión de sus programas (en la jerga de la literatura de género sería una política de *mainstreaming* o de transversalidad). Sistema de registro y seguimiento de sus intervenciones ahora (Smart) y anteriormente el formulario de visita que registraba todo contacto que el MIDES tiene con personas que vienen a consultar.

- Los programas del MIDES que incorporaron la variable en sus herramientas de trabajo o como campo obligatorio en el Smart son: “Uruguay Trabaja”, “Programa TUS”, “Bonos para cuidados en programas prioritarios”, “Yo estudio y Trabajo”, “Primera Experiencia Laboral” y “Nexo”.

Unidades alcanzadas

Existe un sub-registro de la variable identidad de género importante que se visualiza en el hecho de que hay menos trans registradas que TUS Trans entregadas⁹. Hay que tener en cuenta, empero, que en los últimos años no sólo se vió afectado el registro de este sector sino de toda la población, dado que se modificaron los sistemas de registros del MIDES en general. Por ende, los datos que siguen hay que leerlos teniendo en cuenta que las evoluciones pueden responder tanto a la política de vi-

⁹ Entrevista a Romina Napoliti.

Tabla 26. Registro de personas atendidas por el MIDES según identidad de género y departamento (2013)

Departamento	Identidad no definida	Hombre	Mujer	Hombre trans	Mujer trans	No contesta	Total	Total trans	% trans sobre total
Artigas	3	806	2348		6		3163	6	0,2
Canelones	4	2128	7689	2	12		9835	14	0,1
Cerro Largo	12	412	1769	2	15		2210	17	0,8
Colonia		657	1542		6		2205	6	0,3
Durazno		316	1444		4		1764	4	0,2
Flores	1	262	836		6		1105	6	0,5
Florida		303	1345		4		1652	4	0,2
Lavalleja	1	319	1114		3		1437	3	0,2
Maldonado	13	803	3026	2	7		3851	9	0,2
Montevideo	24	6067	31.690	13	69	2	37.865	82	0,2
Paysandú	1	968	1779		2		2750	2	0,1
Río Negro	2	616	1697	3	3		2321	6	0,25
Rivera	17	809	4012	12	8	1	4859	20	0,4
Rocha	15	443	1351	2	1		1812	3	0,2
Salto		699	2482		1		3182	1	0,03
San José	2	988	2949	5	9	2	3955	14	0,35
Soriano	1	326	1813	2	1		2143	3	0,1
Tacuarembó		527	1803	1	4		2335	5	0,2
T. y Tres	1	254	1403	1	3		1662	4	0,2
	97	17.703	72.092	45	164	5	90.106	209	0,23

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Smart.

sibilización de la identidad trans como a la mejora del registro en general, sin poder discriminar la magnitud del cambio que responde a cada una de estas variables.

Si se examinan los registros totales de personas atendidas por el MIDES por año en todo el país se visualiza un ritmo de aumento de los/as trans mayor que la evolución de los registros generales, que también aumenta notablemente.

El gráfico 4 muestra la evolución de los registros de personas trans atendidas por el MIDES, eviden-

ciando una tendencia tímida pero positiva en términos de la evolución de los registros de personas trans atendidas. Se visualiza un “pico” en octubre de 2013 que, dado que no está asociada al inicio de implementación de ninguna acción puntual destinada para trans, puede ser efecto de la difusión de las políticas existentes hacia esta población en el marco de las actividades organizadas por el gobierno en el Mes de la Diversidad (setiembre).

Al examinar en mayor detalle los datos del año pasado y el presente (2013-2014), se encuentra que del total de personas que fueron atendidas por el

Tabla 27. Registro de personas atendidas por el MIDES por identidad de género y departamento (2014)

Departamento	Identidad no definida	Hombre	Mujer	Hombre trans	Mujer trans	No contesta	Total	Total trans	% trans sobre total
Artigas	3	685	2247	1	2		2938	3	0,1
Canelones	2	1748	6467	1	13	1	8232	14	0,2
Cerro Largo	6	347	1605	1	7		1966	8	0,4
Colonia	1	445	1125		4		1575	4	0,25
Durazno		272	876		5		1153	5	0,4
Flores		215	649		9		873	9	1
Florida		266	952		3		1221	3	0,2
Lavalleja	1	437	1164		1		1603	1	0,06
Maldonado	3	746	2260	2			3011	2	0,06
Montevideo	10	4231	20.541	6	48	1	24.837	54	0,2
Paysandú		953	1684		2		2639	2	0,07
Río Negro	2	630	1611	2	3		2248	5	0,2
Rivera	7	426	2439	10	9	1	2892	19	0,65
Rocha	2	359	898	1	2		1262	3	0,2
Salto	2	1057	2873				3932	0	0
San José	3	861	2252	2	9	3	3130	11	0,35
Soriano		457	1917	2	5		2381	7	0,3
Tacuarembó	1	636	2084		4		2725	4	0,1
T. y Tres	1	209	900		2		1112	2	0,2
	44	14.980	54.544	28	128	6	69.730	156	0,22

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Smart.

MIDES, un 0,2% son registradas como trans, ya sea hombre trans o mujer trans. Si se desagrega la propia categoría trans se visualiza que en 2013, de los 209 registros de personas trans, el 78,5% eran mujeres trans, mientras que en 2014 de las 156 que consultaron hasta la fecha un 82% lo son.

Como muestran las tablas 26 y 27, en 2013 y 2014 los departamentos que mayor cantidad de personas trans registraron en términos absolutos han sido Montevideo, Canelones, Cerro Largo, San José y Rivera (atendieron 10 trans o más).

Si se examinan los números relativos a la población general que atiende cada departamento, se aprecia que en 2013 la proporción de trans atendidos/as fue mayor en Cerro Largo, Colonia, Flores, Rivera y San José, mientras que el peor desempeño en este sentido lo tuvo Salto, seguido de Paysandú, Soriano y Canelones.

En 2014, si se examinan los números de trans relativos al total de población en cada departamento, se observa que los que se repiten con los mejores resultados son Cerro Largo, Flores y Rivera,

Tabla 28. Registros de atenciones del MIDES a personas trans según año (números absolutos)

Año	Total atenciones	Atenciones a trans
2011	22.861	15
2012	73.985	123
2013	146.899	540
2014	107.376	405

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Smart.

agregándose este año el caso de Durazno. Los que tienen el peor desempeño, por su parte, son Lavalleja, Maldonado, Paysandú y Salto. Parecerían ser particularmente el caso de Salto y también el de Paysandú que se repiten los dos años en el peor grupo. Hay un dato llamativo en Rivera; aparece un mayor número de hombres trans que de mujeres, lo que puede estar hablando de un error en la comprensión de las categorías.

A continuación se analiza la evolución del registro de las atenciones del MIDES a trans. La tabla 28 muestra la cantidad de atenciones en total registradas por el MIDES por año y la cantidad de atenciones a población trans específicamente.

Ahora se examina en mayor detalles los datos más recientes. En 2013, la cantidad de atenciones a trans presentó un aumento de casi el doble, en el mes de octubre, coincidente con el aumento en la cantidad de personas atendidas que se vio antes. Ese mes aumentaron las consultas de la población

en general (ver abajo identidad mujer) pero el crecimiento de éstas es menor que la de las personas trans. En total, 209 personas trans estuvieron registradas por MIDES en 2013, siendo 540 la cantidad de atenciones recibidas por trans. Eso quiere decir que cada personas trans habría recibido en promedio casi 2 atenciones (1,8).

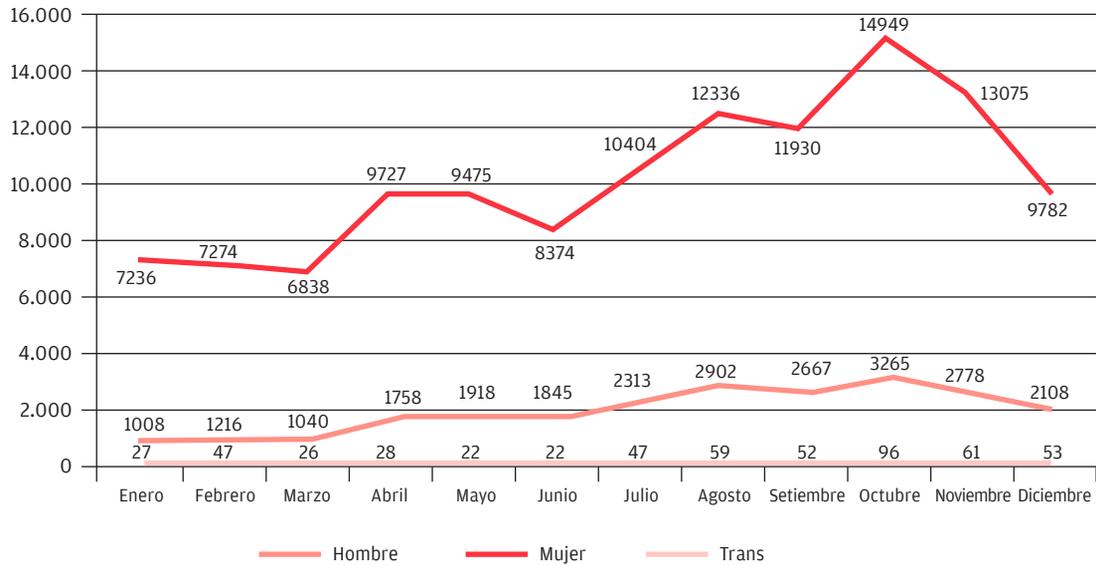
En los registros por departamento salta un problema con el uso de la categoría en el caso de Maldonado, registrándose lo que seguramente sean mujeres trans como hombres trans; quizás esto pueda estar ocurriendo en otros departamentos donde la incidencia de atenciones a hombres trans es bastante alta en comparación con las mujeres cuando el conocimiento que se tiene sobre esta población indicaría lo contrario, como Rivera y Cerro Largo.

Por último, si se comparan los datos de atenciones a personas trans entre 2013 y 2014 se constata un mayor registro en 2014. Esto puede estar indicando que la población trans consulta más y con mayor frecuencia al MIDES o una mejora en el registro de las personas trans que ya consultaban en tanto que tales.

Gasto

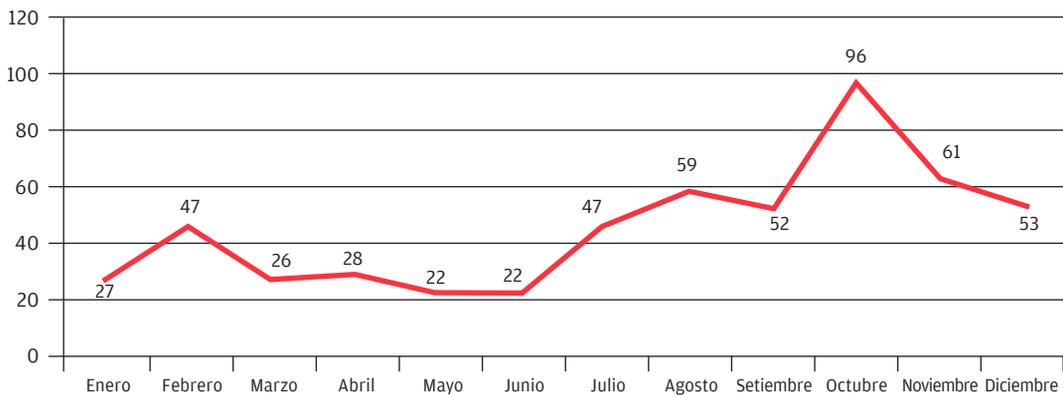
Esta política no tiene costos extras además de las horas de trabajo que ya tienen pagas los/as funcionarios/as del MIDES involucrados/as en su concreción.

Gráfico 5. Evolución del registro de atenciones del MIDES según mes e identidad de género (2013, números absolutos)



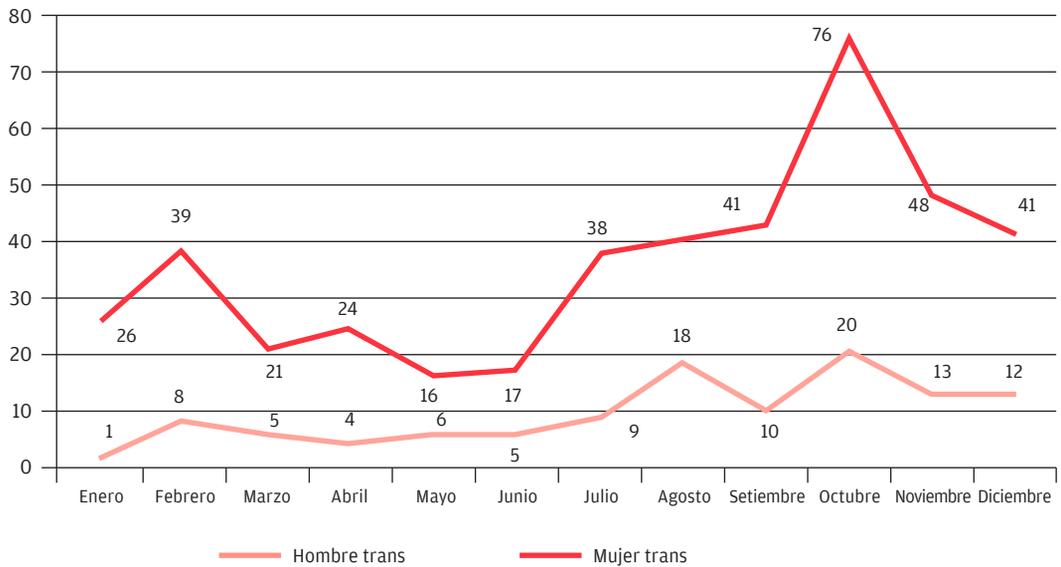
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Smart.

Gráfico 6. Evolución del registro de atenciones del MIDES a personas trans según mes (2013, números absolutos)



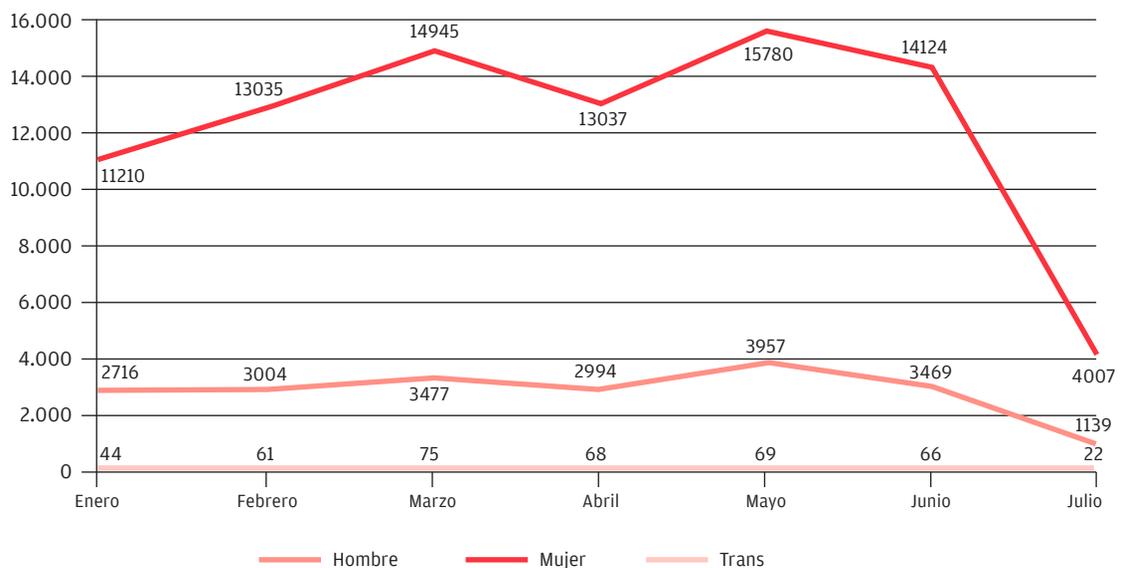
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Smart.

Gráfico 7. Evolución de las atenciones del MIDES a personas trans según identidad de género y mes (2013, números absolutos)



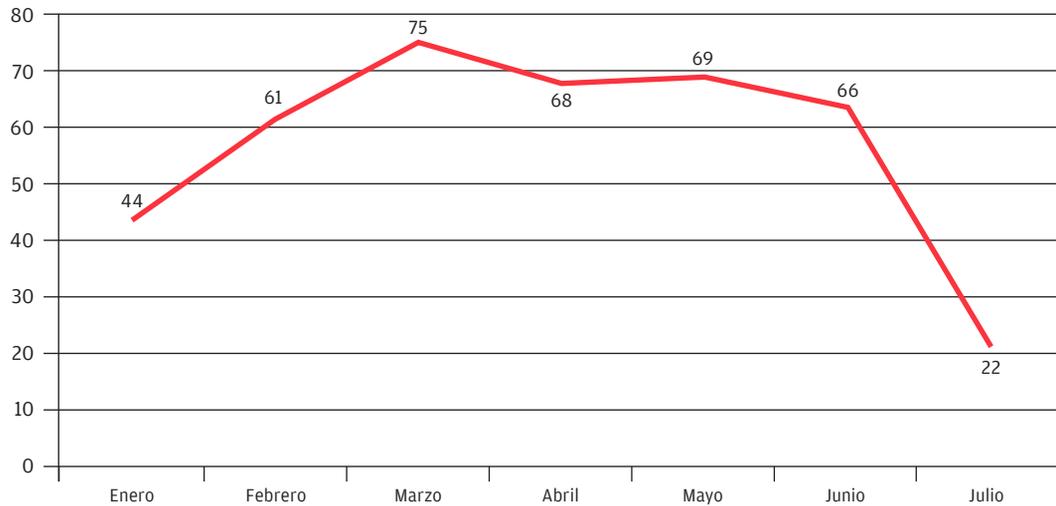
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Smart.

Gráfico 8. Evolución del registro de atenciones del MIDES según mes e identidad de género (2014, números absolutos)



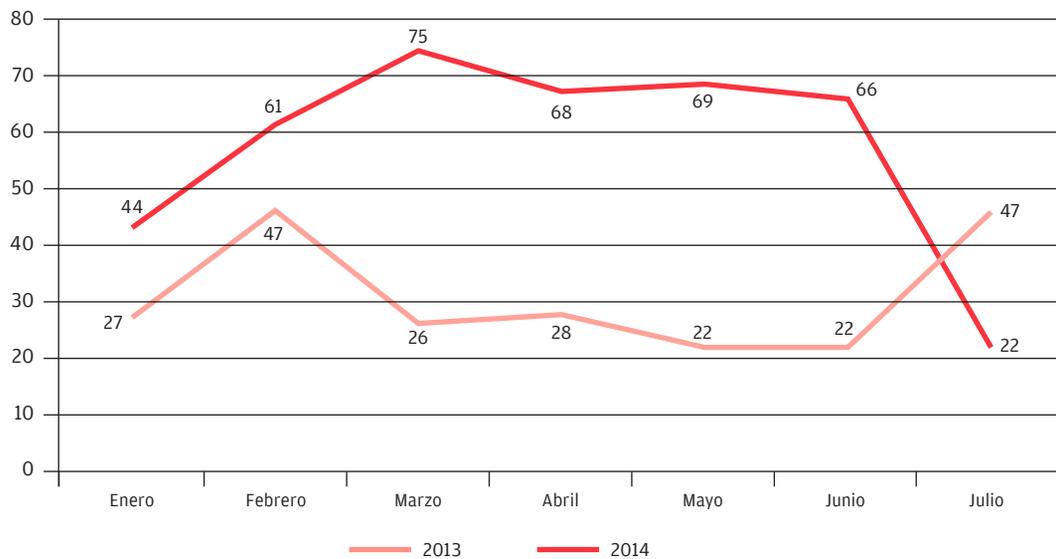
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Smart.

Gráfico 9. Evolución de atenciones del MIDES a personas trans según mes (2014, números absolutos)

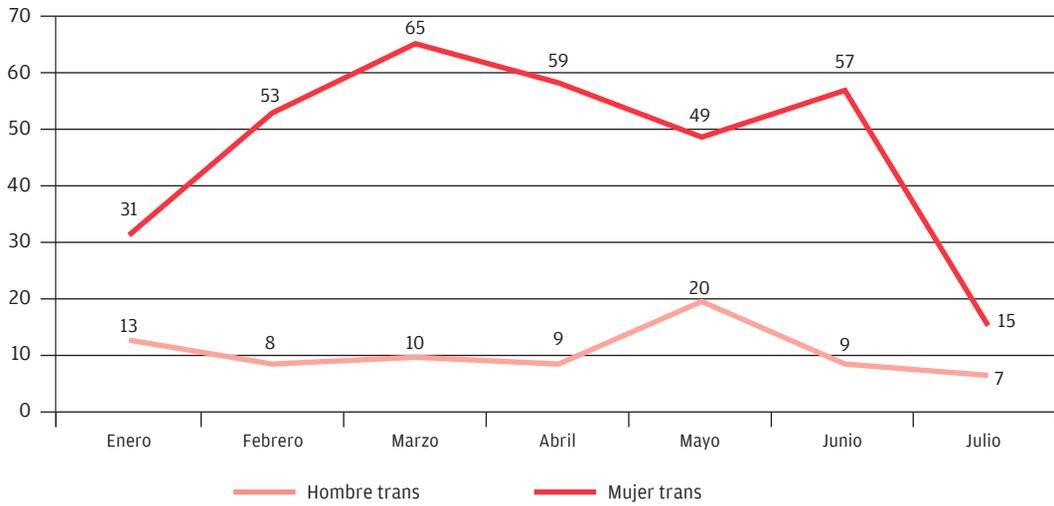


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Smart.

Gráfico 10. Evolución del registro de atenciones del MIDES a personas trans según año



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Smart.

Gráfico 11. Evolución del registro de las atenciones del MIDES a personas trans (2014)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Smart.

Tabla 29. Cantidad de atenciones del MIDES a población general y trans registradas según departamento (2013)

Departamento	Población	Hombre trans	Mujer trans	Total Trans	% atenciones trans sobre total
Artigas	3844		7	7	0,2
Canelones	14.855	6	38	44	0,3
Cerro Largo	3413	5	34	39	1,1
Colonia	2790		16	16	0,6
Durazno	2445		9	9	0,4
Flores	2009		33	33	1,6
Florida	2093		11	11	0,5
Lavalleja	2056		6	6	0,3
Maldonado	6435	11	9	20	0,3
Montevideo	70.066	39	193	232	0,3
Paysandú	3334		2	2	0,05
Río Negro	3580	10	6	16	0,4
Rivera	7412	18	11	29	0,4
Rocha	2666	2	1	3	0,1
Salto	4234		1	1	0,02
San José	7210	12	35	47	0,65
Soriano	2792	3	2	5	0,2
Tacuarembó	3204	2	9	11	0,3
Treinta y Tres	2461	3	6	9	0,4
Total país	146.899	111	429	540	0,36

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Smart.

Tabla 30. Cantidad de atenciones del MIDES a población general y trans registradas según departamento (2014)

Departamento	Población	Hombre trans	Mujer trans	Total Trans	% atenciones trans sobre total
Artigas	3547	1	2	3	0,1
Canelones	12.400	1	25	26	0,2
Cerro Largo	3067	11	17	28	0,9
Colonia	2380		9	9	0,4
Durazno	1408		6	6	0,4
Flores	1807		49	49	2,7
Florida	1620		8	8	0,5
Lavalleja	2416		5	5	0,2
Maldonado	5005	11		11	0,2
Montevideo	41.603	24	121	145	0,3
Paysandú	3127		2	2	0,1
Río Negro	3403	4	3	7	0,2
Rivera	4123	14	13	27	0,65
Rocha	1768	2	5	7	0,4
Salto	5333			0	0
San José	5282	5	45	50	0,9
Soriano	3853	3	10	13	0,3
Tacuarembó	3757		4	4	0,1
Treinta y Tres	1473		5	5	0,3
Total país	107.372	76	329	260	0,24

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Smart.

Glosario de siglas

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

MIDES - Ministerio de Desarrollo Social

DNPS - Dirección Nacional de Políticas Sociales

DPT - División de Perspectivas Transversales

INMAYORES - Instituto Nacional del Adulto Mayor

INJU - Instituto Nacional de la Juventud

INMUJERES - Instituto Nacional de las Mujeres

INMAYORES - Instituto Nacional del Adulto Mayor

PRONADIS - Programa Nacional de Discapacidad

DIGESE - Dirección General de Secretaría

DINADES - Dirección de Desarrollo Social

DINEM - Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

DNGT - Dirección Nacional de Gestión Territorial

MIPS - Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales

OT - Oficina Territorial

CCDS - Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual

PROGRAMAS Y ACCIONES

AFAM - Asignaciones Familiares

PANES - Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social

PASC - Programa de atención a personas en situación de calle

PI - Programa Identidad

TUS - Tarjeta Uruguay Social

TUS Trans - Tarjeta Uruguay Social para personas trans

UT - Programa Uruguay Trabaja

OTRAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

CNPS - Consejo Nacional de Políticas Sociales

ANEP - Administración Nacional de Educación Pública

ASSE - Administración de los Servicios de Salud del Estado

BPS - Banco de Previsión Social

BSE - Banco de Seguros del Estado

CETP - Consejo de Educación Técnico Profesional

CES - Consejo de Educación Secundaria

DNIC - Dirección Nacional de Identificación Civil

INAU - Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay

INEFOP - Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

MEC - Ministerio de Educación y Cultura

MSP - Ministerio de Salud Pública

MTSS - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

ONSC - Oficina Nacional de Servicio Civil

OPP - Oficina Nacional de Planeamiento y Presupuesto

UdelaR - Universidad de la República

UTU - Universidad Tecnológica del Uruguay

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

AECID - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ONUSIDA - Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida-Uruguay

UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas-Uruguay

SOCIEDAD CIVIL - ORGANIZACIONES SOCIALES

ATRU - Asociación Trans del Uruguay

CED - Centro de Estudiantes de Derecho

FUDIS - Federación Uruguaya de la Diversidad Sexual

PIT-CNT - Plenario Intersindical de Trabajadores- Convención Nacional Trabajadores

UTRU - Unión Trans del Uruguay

OTRAS SIGLAS REFERENCIADAS

ICC - Índice de Carencias Críticas

OSC - Organizaciones de la sociedad civil

LGBT - Lesbianas, gays, bisexuales y trans

FA - Frente Amplio

PN - Partido Nacional

SMART - Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites

Entrevistas

- Gloria Alves - Asociación Trans del Uruguay (14/8/14).
- German Amondarain - Técnico del Programa Identidad, MIDES (25/7/2014).
- Verónica Ciganda - Supervisora del Programa Uruguay Trabaja, Departamento de Trabajo Protegido, División Sociolaboral, Dirección Nacional de Desarrollo Social, MIDES (25/7/14).
- Patricia De Amorin - Técnica del Programa Identidad, MIDES (25/7/2014).
- Rosa de León - Encargada del Departamento de Trabajo Protegido, División Sociolaboral, Dirección Nacional de Desarrollo Social, MIDES (7/8/14).
- Macarena Duarte - Responsable del Departamento de Discriminaciones Múltiples y Agravadas, Instituto Nacional de las Mujeres, MIDES (4/8/14).
- Fernanda Ferrari - Integrante de la Secretaría Técnica, Instituto Nacional de la Juventud, MIDES (8/8/2014).
- Patricia P. Gainza - Responsable de la División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Políticas Sociales, MIDES (11/8/14).
- Mario Genta - Responsable de la División Recursos Humanos, Dirección General de Secretaría, MIDES (29/7/14)
- Patricia González Viñoly - Responsable del Departamento de Análisis Aplicado de la División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Políticas Sociales, MIDES (23/7/14).

- Gonzalo Gutiérrez - Responsable del Departamento de Promoción y Participación de la División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Políticas Sociales, MIDES (22/7/14).
- Nicolás Herrera - Encargado de sistemas, División de Informática, Dirección General de Secretaría, MIDES (24/7/14).
- Liliana Miraballes - Responsable del Programa Uruguay Trabaja, Departamento de Trabajo Protegido, División Sociolaboral, Dirección Nacional de Desarrollo Social, MIDES (7/8/14).
- Romina Napoliti - Responsable del Departamento de Mejora Continua de Atención a la Ciudadanía, Dirección Nacional de Gestión Territorial, MIDES (30/7/14).
- María Eugenia Oholeguy - Responsable del Programa Tarjeta Uruguay Social, MIDES (12/8/14).
- Daniel Olesker - Ministro de Desarrollo Social (20/8/14).
- Tania Ramírez - Técnica de la División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Políticas Sociales, MIDES (24/7/14).
- Colette Richard - Unión Trans del Uruguay (12/8/14).
- María Rossi - Responsable de Gestión Humana, División de Recursos Humanos, Dirección General de Secretaría, MIDES (29/7/14)
- Andrés Scagliola - Director de la Dirección Nacional de Políticas Sociales, MIDES (6/8/14).
- Diego Sempol - Docente del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República; docente de las capacitaciones realizadas en el marco del Convenio MIDES-UdelaR y coordinador del equipo de investigación; integrante del Colectivo Ovejas Negras (8/8/14)
- Equipo de implementación de Uruguay Trabaja, grupo del Hospital Piñeiro del Campo (4/8/14).

Bibliografía

- Aguilar, L.F. (2009) Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. México D.F: Porrúa.
- Bonino, M. y N. Bidegain (2011): Guía de transversalización de género en las políticas públicas departamentales y municipales: una contribución a la igualdad entre hombres y mujeres. Montevideo: Congreso de Intendentes - CIEDUR.
- Bustelo, M. y E. Lombardo (2006). “Los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 14, pp. 117-140.
- Butler, J. (2007). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Paidós.
- Butler, J. (2002). *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del sexo*. Buenos Aires: Paidós.
- Caetano, G. (2011). *La república batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Childs, S. y M.L. Krook (2009). “Analysing women’s substantive representation: from critical mass to critical actors”, *Government and Opposition*, vol. 44, N° 2, pp. 125-145.
- CNPS (2014). *De la equidad hacia la igualdad: las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010-2014*. Montevideo: MIDES.
- CNPS (2011). *La Reforma Social. La nueva matriz de protección social del Uruguay*. Montevideo: MIDES.

- Elder, C.D. y R.W. Cobb (1993), "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos", En Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F.: Porrúa (pp. 77-104).
- FLACSO (2011). "¿Qué es política pública? Conceptos básicos". *Material pedagógico, Diplomado Básico con opción a Maestría en Políticas Públicas y Género*. México: FLACSO.
- Foucault, M. (1987). *Historia de la Sexualidad (1): La voluntad de saber*. México: Siglo XXI.
- Fraser, N. (2001). "Redistribución, reconocimiento y participación: hacia un concepto integrado de la justicia". En *Informe mundial sobre cultura 2000-2001: Diversidad cultural, conflicto y pluralismo*. Montevideo: UNESCO.
- Fraser, N. (1997). *Justice Interruptus. Critical reflections on the "post-socialist condition"*. New York-London: Routledge.
- Gainza, P. (2014). "Acciones afirmativas. El caso de la Tarjeta Uruguay Social para población trans". Ponencia presentada en la Universidad de la Habana, La Habana, Cuba, 5 al 12 de mayo de 2014.
- García Prince, E. (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. El Salvador: América Latina Genera-PNUD. Disponible en: http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=905&pub_id=922 (acceso 20/12/2012).
- Grindle, M. (2009). "La brecha de la implementación". En Mariñez Navarro, F. et al, *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.C.: Porrúa (pp. 33-53).
- Hall, P. y R. Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionisms", Ponencia presentada en la reunión del 9 de mayo de MPIFG Scientific Advisory Board. Disponible en: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf (acceso 20/12/2012).
- Incháustegui, T. e Y. Ugalde (2004). *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*. México D.F.: INMUJERES. Disponible en: http://www.inmujer.df.gob.mx/wb/inmujeres/materiales_y_herramientas_conceptuales_para_la_tra (acceso 27/05/13).
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- INJU (2014). *Plan de Acción de Juventudes (2015-2025): Propuestas*. Montevideo: MIDES.

- INMUJERES (2011). *Guía para el diseño de un diagnóstico organizacional con perspectiva de género*. Montevideo: MIDES.
- Johnson, N. (2001). *Monitoreo de políticas públicas. Informe Año 2001 sobre el Instituto Nacional de la Mujer y la Familia del Uruguay*. Montevideo: Comisión Nacional de Seguimiento de Beijing.
- Johnson, N. y C. Rocha (2010). “¿Representación sustantiva de las mujeres uruguayas? Los programas de gobierno del Frente Amplio y del Partido Nacional”. En *Representación (s)electiva. Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009*. Montevideo: UNIFEM-Cotidiano Mujer-ICP (pp. 129-153).
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York: Longman.
- Laclau, E. y C. Mouffe (1988). *Hegemonía y estrategia socialista*. Madrid: Siglo XXI.
- Lukomnik, J. (2013). *La identidad de género en las políticas sociales: Informe de monitoreo sobre las políticas de inclusión de la población trans*. Montevideo: MIDES.
- Marshall, D. (2010). “Acoso homofóbico, derechos humanos y educación: Una perspectiva no deficitaria de las políticas y prácticas de bienestar para la juventud queer”, *Archivos de Ciencias de la Educación*, vol. 4, núm. 4, pp. 51-66.
- Martinón, R. (2005). “Las ideas en las políticas públicas: el enfoque de las coaliciones promotoras”, Documento de Trabajo, Política y Gestión, Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología. Disponible en: <http://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/594> (acceso 20/9/14).
- Mehta, Jal (2011). “The varied role of ideas in politics”, en *Ideas and Politics in social science research*, New York, Oxford University Press (pp. 23-46).
- Meny, I. y J.C. Thoenig (1999). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel (pp. 89-157).
- MIDES (2014). *De silencios y otras violencias: Políticas públicas, regulaciones discriminatorias y diversidad sexual. Informe final*. Montevideo: MIDES.
- MIDES (2014b). “Sistematización de proceso de sensibilizaciones en diversidad sexual y políticas públicas - 2013”. Documento elaborado por la DPT/DNPS. Inédito.
- MIDES (2014c). “Acciones en identidad de género”. Documento elaborado en marzo por la DPT/DNPS. Inédito.

- MIDES (2014d). “Agenda de políticas sociales y diversidad sexual. Rendición de cuentas. 22 de setiembre de 2014”. Documento elaborado por la DPT/DNPS. Inédito.
- MIDES (2013). *Políticas públicas y diversidad sexual: Análisis de la heteronormatividad en la vida de las personas y las instituciones. Informe final*. Montevideo: MIDES.
- MIDES (2013b). “Sistematización de proceso de curso de sensibilización en diversidad sexual y políticas públicas para trabajadores/as MIDES-2012”. Documento elaborado por DPT/DNPS. Inédito.
- MIDES (2013c). “Informe de caracterización población trans a partir de TUS. Setiembre 2013”. Documento elaborado por DPT/DNPS. Inédito.
- MIDES (2013d). *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012*. Montevideo: MIDES.
- MIDES (2013e): “Evaluación Tarjeta Uruguay Social”. Documento elaborado en junio por la DPT/DNPS. Inédito.
- MIDES (2013f). “Documento resumen de la Cartilla de Programas 2012”. Repertorio de Políticas Sociales, Dirección Nacional de Políticas Sociales - MIDES. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22968/1/cartilla_programas_mides.pdf (acceso 19/8/14).
- MIDES (2013g). *Guía de atención y derivación para la regularización de la documentación uruguaya*. Montevideo: MIDES.
- MIDES (2013h): “Acciones en derechos económicos, sociales y culturales en 2013”. Documento elaborado en agosto por DPT/DNPS. Inédito.
- MIDES (2013i). “TRANSFORMA 2013: Trabajo, empleo y población trans en Uruguay. Documento base”. Montevideo: MIDES.
- MIDES (2012). “Agenda de políticas sociales y diversidad sexual”. Documento elaborado por la DPT/DNPS. Inédito.
- MIDES (2011): *Discriminación / Documentos relevantes en los ámbitos internacional y nacional para la erradicación de la discriminación y el racismo*. Montevideo: MIDES.
- MIDES (2011b). “Acciones afirmativas para la población trans en el Uruguay”. Documento elaborado por DPT/DNPS. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/13604/1/26setiembre2011.accionesafirmativas-trans.pdf> (acceso 18/9/14).
- MIDES (2013). “Manual para la atención y gestión del cambio de nombre y/o sexo registral de personas trans”. Documento elaborado por DPT/DNPS. Inédito.

- Molyneux, M. (1985). "Mobilization without emancipation? Women's interests, the state, and revolution in Nicaragua", *Feminist Studies*, vol. 11, núm. 2, pp. 227-255.
- Moreira, C. y N. Johnson (2003). *Democracia, género y equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa*. Montevideo: FESUR.
- Nieves Rico, M. (2008). "Capacidades institucionales y liderazgo para políticas de equidad de género en América Latina. Los mecanismos para el avance de la mujer", *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- Page, E.C. (2006). "The Origins of Policy", en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press, pp. 207-227.
- Pautassi, L. (2010). "El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales. Una breve revisión". Taller de expertos Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones. CEPAL- GTZ. Disponible en: http://www.eclac.cl/ddc/noticias/paginas/7/37567/LauraPautassi_Derechos_polsoc.pdf (acceso 18/9/14).
- Pecheny, M. (2002). "Identidades discretas". En Arfuch, L. (comp.). *Identidades, sujetos y subjetividades*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pecheny, M. (2001). "De la 'no-discriminación' al 'reconocimiento social': Un análisis de la evolución de las demandas políticas de las minorías sexuales en América Latina". Ponencia presentada en el XXIII Congreso de la Latin American Studies Association, Washington DC, 6-8 de setiembre. Disponible en: <http://www.pseudoghetto.com/PechenyMario.pdf> (acceso 20/9/14).
- Pérez, V. (2006). *Nuevas perspectivas para la institucionalidad de género en el Uruguay. Ir a más. Monitoreo de lo actuado por el Instituto de las Mujeres (Periodo 2005-2006)*. Montevideo: CNS Mujeres.
- Píriz, M. y P. 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*. Montevideo: MIDES.
- Repetto, F. (2004). "Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina", *Serie de Documentos de Trabajo* I-52, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID. Disponible en: [http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad Estatal requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina \(I-52\).pdf](http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad%20Estatal%20requisito%20para%20el%20mejoramiento%20de%20la%20Política%20Social%20en%20América%20Latina%20(I-52).pdf) (acceso 20/10/14).

- Rigat-Pflaum, M. (2009): “Las tensiones implícitas en la transversalización de la perspectiva de género: Una reflexión crítica sobre la implementación de políticas con perspectiva de género desde el Estado”. Disponible en: http://www.fesgenero.org/uploads/documentos/gendermainstreaming/Ponencia_Rigat2010.pdf (acceso 18/9/14).
- Rocha, C. (2014). “Educación y personas trans en Uruguay: Insumos para repensar las políticas públicas”, en *De silencios y otras violencias. Políticas públicas, regulaciones discriminatorias y diversidad sexual. Informe final*. Montevideo: MIDES (pp. 39-90).
- Rocha, C. (2013). “Políticas de juventud y diversidad sexual. Aportes desde el análisis del programa ‘+Centro: Centros Educativos Abiertos’”. En *Políticas públicas y diversidad sexual: Análisis de la heteronormatividad en el ciclo de vida y las instituciones*, Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo: MIDES (pp. 61-102).
- Rodríguez Gustá, A.L. (2008): “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, *Temas y Debates*, núm. 16, diciembre, pp. 109-129.
- Rodríguez Gustá, A.L. (2008b): “Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado”, *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, N° 25, pp. 53-70. Disponible en: <http://www.redetis.org.ar/node.php?id=137&elementid=6226> (acceso 11/06/12).
- Sempol, D. (2014). “Normativa antidiscriminatoria y diversidad sexual en Uruguay”. En *De silencios y otras violencias. Políticas públicas, regulaciones discriminatorias y diversidad sexual. Informe final*. Montevideo: MIDES (pp. 11-38).
- Sempol, D. (2014b). “Jóvenes y trans: posibles líneas de acción para el Plan Nacional de Juventud (2015-2025)”. En INJU *Plan de Acción de Juventudes 2015-2025*. Estudios. Montevideo: MIDES.
- Sempol, D. (2013). *De los baños a las calles. Historia del movimiento lésbico, gay, trans uruguayo (1984-2013)*. Montevideo: Debate.
- Sempol, D. (2012). “Políticas públicas y diversidad sexual”, *Serie Hablando de Derechos DESC+A Charlas de Formación en Derechos Humanos*, N° 7. Montevideo: MIDES.
- Sempol, D. (2011). “Sexo-género y sexualidades políticas. Los nuevos desafíos democratizadores”. En Arocena, R. y G. Caetano (orgs.) *La aventura uruguayo. ¿Naidés más que naidés?* Vol. 2. Montevideo: Sudamericana (pp. 175-211).

- Serra, A. (2004): “La gestión transversal: expectativas y resultados”, Ponencia presentada en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre. Disponible en: <http://siare.clad.org/revistas/0049633.pdf> (acceso 20/10/14).
- Subirats, J., P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Madrid: Ariel.
- Vallès, J. (2000). *Ciencia política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Vargas, V. y S. Wieringa (1998), “The triangle of empowerment: Processes and actors in the making of public policy for women”. En Geertje Lycklama à Nijeholt, Virginia Vargas y Saskia Wieringa (eds.), *Women’s movements and public policy in Europe, Latin America and the Caribbean*. Nueva York: Garland Publishing Inc.
- Verloo, M. (2005). “Mainstreaming Gender Equality in Europe: A Critical Frame Analysis Approach”, *The Greek Review of Social Research*, núm. 117(b), pp. 11-34.
- Walby, S. (2005). “Gender Mainstreaming: Productive tensions in theory and practice”, *Social Politics*, vol. 12, núm.3, pp. 321-343.
- Weeks, J. (2000). “O corpo e a sexualidade”. En Lopes Louro, G. (org.), *O corpo educado: pedagogias da sexualidade*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Willat, F. (2011). ¿Qué es la perspectiva de derechos humanos? *Serie Hablando de Derechos DESC+A Charlas de Formación en Derechos Humanos*, N° 1. Montevideo: MIDES.

Presentación de la División de Perspectivas Transversales / DNPS

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 departamentos:

- El Departamento 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.

- El Departamento 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.