

A vertical bar on the left side of the page, composed of several colored segments: red, orange, yellow, green, blue, and purple.

La identidad de género en las políticas sociales

Informe de monitoreo de las políticas de inclusión para población trans

Informe final

La identidad de género
en las políticas sociales

Informe de monitoreo
de las políticas de inclusión
para población trans

Informe final

Julia Lukomnik

AUTORIDADES

MINISTRO

Daniel Olesker

SUBSECRETARIO

Lauro Meléndez

DIRECTOR NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES

Andrés Scagliola

RESPONSABLE DE LA DIVISIÓN DE PERSPECTIVAS TRANSVERSALES

Patricia Gainza

Dirección Nacional de Políticas Sociales

División de Perspectivas Transversales

Montevideo, diciembre de 2013

© Ministerio de Desarrollo Social

Avda. 18 de Julio 1453

Teléfono: (598) 2400 03 02 interno 1831

CP. 11200. Montevideo, Uruguay

www.mides.gub.uy

RESPONSABLE DE LA PUBLICACIÓN:

Patricia Gainza

perspectivastransversales@mides.gub.uy

INVESTIGACIÓN: Julia Lukomnik

Julia Lukomnik es licenciada en sociología por Rice University (Houston, Texas, EE.UU.), y tiene una especialización en tecnología de salud mundial de la misma institución. Desde 2006 está involucrada en temáticas de género y derechos humanos, específicamente en cuanto a su transversalización en los ámbitos de políticas y programas de desarrollo y salud. Actualmente se desempeña como investigadora social en organizaciones de la sociedad civil, incluyendo desde hace un año organizaciones ligadas a la población trans. En este momento se encuentra terminando una maestría en gestión y política de salud en el Centro Latinoamericano de Economía Humana (Montevideo, 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.

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 978-9974-8433-6-3

Depósito legal n°

Índice

Presentación	5
Prólogo.....	7
Introducción.....	9
Definición de «trans», diversidad sexual e identidad de género.....	10
Notas preliminares.....	10
Caracterización de la población trans beneficiaria de la Tarjeta Uruguay Social	11
Un breve resumen sobre la vulnerabilidad de la población trans	13
La transversalización de los derechos: Informe de monitoreo sobre las políticas de inclusión de la población trans	17
Presentación	17
Alcance y objetivos	18
Metodología	18
Ley 18.620: Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios	20
Tarjeta Uruguay Social Trans (TUS)	32
Inclusión de trabajadores/as sexuales trans en la seguridad social	43
Conclusiones y recomendaciones transversales.....	52
Limitaciones de los monitoreos.....	54

La transversalización de los derechos: Recomendaciones para la inclusión de la población trans en el sistema de protección social uruguayo	55
Presentación	55
Alcance y objetivos	56
Metodología	56
Vivienda.....	57
Trabajo	63
Salud.....	77
Educación	85
Conclusiones y recomendaciones transversales.....	91
Limitaciones de los monitoreos.....	94
Recomendaciones para investigaciones futuras.....	94
Bibliografía.....	95
Apéndices.....	101
Apéndice 1. Matriz de análisis - Ley 18.620	101
Apéndice 2. Matriz de análisis - Tarjeta Uruguay Social Trans	106
Apéndice 3. Matriz de análisis de inclusión en la seguridad social	109
Apéndice 4. Lista de entrevistas	113
Apéndice 5. Planilla de ingreso TUS Trans	115
Apéndice 6. Matriz de indicadores de análisis para programas sociales vinculados a la población trans	118
Presentación de la División de Perspectivas Transversales / DNPS	125



Presentación

En agenda

La diversidad sexual es hoy parte de la agenda de las políticas sociales. Especialmente, la exclusión social que sufren las personas travestis, transgénero y transexuales –signada por la temprana expulsión familiar, desafiliación educativa, marginación laboral y dificultad de acceso a la seguridad social–, hoy en Uruguay, es parte de la agenda.

En este último tiempo, y en particular desde 2010, los avances normativos del siglo XXI abrieron paso a avances en las políticas públicas. Y, aunque falta muchísimo por hacer, Uruguay va abriendo camino. Este estudio da cuenta de ello.

En lo que al MIDES respecta, desde la Dirección Nacional de Políticas Sociales, desarrollamos capacitaciones en políticas públicas y diversidad sexual para las y los funcionarios (la amplia mayoría ya participó de estos espacios), apoyamos la acumulación de investigación en la temática por parte de la Universidad de la República, generamos instancias de reflexión y debate –de nuevo tipo– conocidas como Transforma, informamos sobre –y acompañamos y facilitamos– el cambio de nombre y sexo registral, incluimos en la Tarjeta Uruguay Social a todas las personas trans sin excepción, viabilizamos acciones afirmativas en programas de trabajo protegido, estamos próximos al primer llamado específico para personas transgénero y transexuales para la función pública, y creamos por Resolución Ministerial un Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual que garantice el acceso a la información y la participación social de esta población.

Estas acciones, junto con aquellas promovidas por los institutos del MIDES en sus respectivos espacios de rectoría (INJU, INMUJERES e INMAYORES), componen una propuesta alternativa de política social diversa, inclusiva y no heteronormativa.

Lo dicho: queda muchísimo por hacer. Pero, como da cuenta este estudio, mucho hemos hecho. Para seguir haciendo es fundamental seguir acumulando co-

nocimiento: sobre la realidad de las personas –tantas veces ignoradas–; sobre la efectividad de las acciones realizadas así como sobre sus dificultades; sobre otras alternativas posibles; sobre lo que podríamos hacer mejor.

Este estudio registra lo hecho –desde una mirada externa– para así compartirlo con otras sociedades que como la nuestra persiguen la realización efectiva de los derechos humanos de todas las personas. De todas ellas.

Andrés Scagliola

Director Nacional de Políticas Sociales



Prólogo

Es un placer para la Unidad de VIH/Salud y Desarrollo del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe presentar este estudio inédito sobre las iniciativas de políticas sociales orientadas a las personas trans, llevadas adelante por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Banco de Previsión Social (BPS) de Uruguay. Además de documentar un programa innovador y exitoso de esta región, el estudio agrega una reflexión más profunda sobre las oportunidades, brechas y desafíos de la matriz de protección social en Uruguay, para fortalecer y ampliar los derechos y la ciudadanía de las personas trans.

El PNUD tiene el mandato de analizar las interacciones entre los derechos humanos, los entornos propicios y la gobernabilidad democrática, y cómo estos influyen en la respuesta de los países a los temas de VIH, salud y desarrollo. En este marco, la Unidad de VIH apoyó en Uruguay la realización del Diálogo Nacional sobre VIH y Derechos Humanos, de abril a junio 2013, generando un espacio intersectorial que apuntó a armonizar la legislación y normativa relacionada con el VIH a partir de las evidencias y aportes sobre violaciones de los derechos humanos, las buenas prácticas y las recomendaciones.

En particular, el Diálogo mostró las múltiples vulnerabilidades que continúan afectando a las personas trans, quienes, como muchas personas de la comunidad LGBT, sufren de la homofobia aún persistente en nuestras sociedades, lo que provoca situaciones de violencia, estigma y discriminación que culminan indefectiblemente en interrupción de trayectorias educativas, expulsiones familiares y exclusión social.

En los últimos años, Uruguay ha generado una dinámica de reconocimiento y protección de los derechos de la comunidad LGBT, siendo un paradigma en la región, en particular sobre la unión concubinaria, el cambio de nombre y sexo registral y el matrimonio igualitario. Precisamente, uno de los principales resul-

tados del Diálogo Nacional sobre VIH y Derechos Humanos fue la necesidad de profundizar sobre el impacto y la manera en que las medidas innovadoras llevadas adelante por el MIDES y el BPS puedan ser tomadas como buenas prácticas para ser replicadas tanto en el propio país como en la región.

Concluimos señalando tres aspectos importantes de este estudio. En primer lugar, la modalidad de diseño y de ejecución del estudio contó con la plena colaboración y diálogo de los protagonistas, las personas trans, la Presidencia del BPS y la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES, para transformar los objetivos y productos en insumos para la elaboración de políticas públicas.

En segundo lugar, el estudio se enmarca en la perspectiva de UNA ONU (Delivering as One) donde los recursos y experticias de ONUSIDA, UNFPA y PNUD Uruguay se aliaron en una acción conjunta, en armonía y alineada al marco de colaboración con Uruguay, basada en el principio de DOHA – reunión de armonización y alineación con la ayuda externa.

Por último, destacamos el privilegio de contar con la Lic. Julia Lukomnik, quien agregó a su mirada experta un compromiso ético fundamental con la temática, lo que contribuyó sin duda a la calidad de los productos elaborados.

María Tallarico

Unidad de VIH/Salud y Desarrollo
del Centro Regional del PNUD



Introducción

El presente libro se dedica a analizar la relación de las personas trans con las políticas públicas del Estado uruguayo. Se entiende esta meta como valiosa dado que las personas trans se encuentran en una situación de exclusión social, económica y cultural agravada; son objeto de discriminación en los lugares de estudio y de salud; y son víctimas de maltrato policial. Muchas de estas personas sufren una temprana desafiliación familiar e institucional debido al conflicto emanado de su identidad de género, por lo cual encuentran grandes dificultades en la inserción laboral. Como resultado, una amplia mayoría tiene como principal actividad el trabajo sexual. Dichas discriminaciones están altamente vinculadas con la prevalencia de VIH dentro de esta comunidad.

Desde las Naciones Unidas se reafirma la necesidad de una respuesta integral e intersectorial a la epidemia de VIH. Esto supone generar/crear entornos sociales, jurídicos, culturales y políticos favorables, inclusivos e integradores; focalizando en los derechos y oportunidades para los grupos más expuestos a la epidemia y también más estigmatizados, como son los hombres que tienen sexo con hombres, las personas trans, trabajadores sexuales masculinos y femeninos, y consumidores de sustancias.

El presente libro se divide en dos partes. La primera parte tiene por cometido sistematizar y analizar las experiencias de tres políticas dirigidas hacia la población trans en Uruguay. El Estado uruguayo, a través de la creación de una política de cambio de nombre y sexo registral, una transferencia monetaria incondicional, y la inclusión de trabajadores y trabajadoras sexuales trans en los beneficios de la seguridad social, ha buscado fomentar un entorno favorable a la diversidad de identidades de género. El texto que se ofrece en esta parte es un monitoreo que busca relevar tanto el conocimiento institucional de las políticas antes mencionadas, como las respuestas de la población objetivo de las mismas, con un enfoque en la mejora continua.

La segunda parte trata sobre una serie de recomendaciones integrales para mejorar las condiciones de acceso de las personas trans a la matriz de protección social uruguaya, específicamente en los ámbitos de la vivienda, el trabajo, la salud y la educación. Dichas recomendaciones se enfocan en acciones desde el Gobierno Nacional. Si bien se precisan acciones desde el Estado a nivel regional y local, y desde la sociedad civil, dichos ámbitos están fuera del alcance de la investigación actual. Específicamente, se señala que los departamentos deben indagar sobre los temas que se presentan para confrontar sus propias realidades.

Para tratar tanto las situaciones actuales de discriminación en los ámbitos antes mencionados, como para prevenir futuras situaciones de exclusión, se proponen un conjunto de políticas de acción afirmativa a corto plazo y políticas de inclusión social y cambio cultural a largo plazo.

Definición de «trans», diversidad sexual e identidad de género

La palabra «trans» se usa como una palabra paraguas para referir a la agrupación de las personas transgénero, travestis y transexuales. Según la definición de la ONG *Transgender Europe* (2010), personas trans son las que «tienen una identidad de género que es diferente al género asignado al nacer, y aquellas personas que desean retratar su identidad de género de manera diferente a su género asignado al nacer. Comprende a aquellas personas que sienten que tienen que, prefieren o eligen presentarse de una forma que entra en conflicto con las expectativas del rol de género asignado al nacer, ya sea a través de lenguaje, vestimenta, accesorios, cosméticas o modificación corporal». Si bien existen diferencias fuertes entre estas personas, el hilo conector de una distinción entre la identidad de

género –es decir, su sentir masculino, femenino, ninguno o ambos– y el sexo biológico las une.

A su vez, es importante hacer hincapié en el hecho de que la palabra «trans» no implica ninguna orientación sexual, ya que «trans» se refiere a la identidad de género del sujeto trans, y no al género del objeto de deseo romántico/sexual de la persona. Así, personas trans pueden ser heterosexuales, homosexuales, bisexuales, lesbianas, etc.

Notas preliminares

Es necesario hacer una aclaración sobre la percepción del tiempo y la relación histórica de la población trans con el Estado. En cuanto a los tiempos reales y los tiempos políticos, el lector o lectora notará que en varias instancias existen percepciones desde los miembros de la sociedad civil de la diversidad sexual y diversidad de género sobre la lentitud de los procesos políticos. Dichas preocupaciones están relacionadas específicamente con el proceso judicial del cambio registral de nombre y/o sexo y con el proceso de vinculación de la población trans con servicios del Estado a través de la Tarjeta Uruguay Social (TUS). Por la alta vulneración y necesidades que vive la mayoría de esta población (y en el caso del cambio registral de nombre y/o sexo por los aspectos simbólicos y legales relacionados a la identidad de género), existe la urgencia de soluciones inmediatas. Como resultado de esto, una solución que demora meses o años en concretarse parece una solución inadecuada. No obstante, cuando se analiza a la luz del panorama de otros programas estatales, los programas para la población trans demoran lo mismo o menos que programas del mismo tipo para otras poblaciones. Es decir, en términos de los tiempos políticos, parecen ser adecuados. Las dos visiones sobre los tiempos son percepciones tan válidas tanto una como otra, y es importante leer el siguiente informe tomando ambas en cuenta.

Por otro lado, es necesario reconocer la relación histórica de la población trans con el Estado. Si bien en los últimos años el Estado uruguayo – a través de legislación antidiscriminatoria y que ampara los derechos de las personas de la diversidad sexual y diversidad de género– ha buscado fomentar el ejercicio de la ciudadanía de las personas trans, no siempre fue el caso. Muchas de las personas trans ya adultas vivieron una discriminación institucionalizada por parte del Estado en cuanto a su posibilidad de acceder a beneficios, de expresar su identidad de género en una forma plena, y de vivir sin la amenaza de la violencia física y verbal. La memoria colectiva es larga, y es necesario tener en cuenta la historia y sus posibles secuelas de desconfianza, dolor y una falta de acercamiento a las instituciones estatales, mientras se lee este informe.

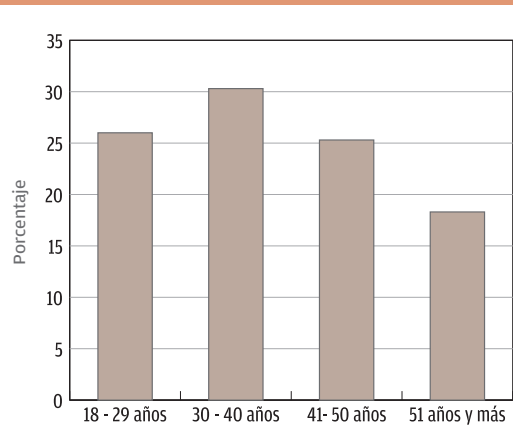
Caracterización de la población trans beneficiaria de la Tarjeta Uruguay Social

Se presenta la siguiente caracterización de la población trans beneficiaria de la Tarjeta Uruguay Social¹ para ofrecer un primer acercamiento a sus rasgos más llamativos. Esta caracterización **no es representativa de la población trans del Uruguay**, ya que no existen datos censuales de esta población.

En primer lugar, la población trans se caracteriza por ser una población mayormente femenina: 97,5% de la población es de identidad de género femenina. A su vez, la población trans es altamente

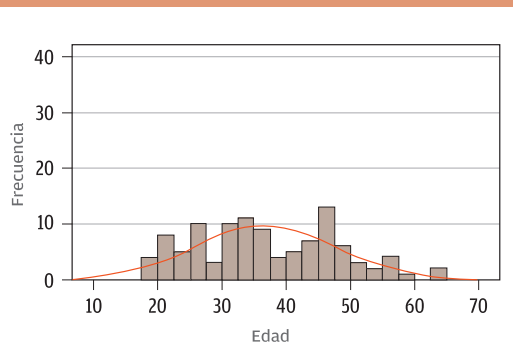
joven: 26% de la población se encuentra entre los 18 y 29 años, mientras que 18% de la población uruguayana total se encuentra en este rango de edad (Observatorio Social MIDES, 2013).

Cuadro 1. Edad de población trans beneficiaria de la TUS, en tramos



Fuente: Elaboración propia basada en datos internos del MIDES.

Cuadro 2. Edad de población trans trabajadoras sexuales, por frecuencia



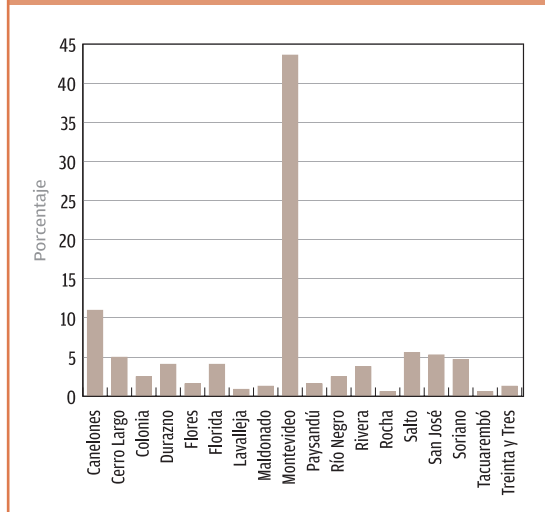
Fuente: Ministerio de Salud Pública, 2009.

Casi la mitad de la población trans (43,6%) vive en Montevideo. En el Interior, los departamentos con mayor residencia de personas trans son Canelones (11%), Salto (5,6%), San José (5,3%) y Cerro Lar-

¹ Como parte del proceso de otorgar la TUS a una persona trans se recolectan datos demográficos, económicos, educacionales y otros. Son estos datos los que se han utilizado para caracterizar a los/as beneficiarios/as de la TUS.

go (5%). En la población general, 39,3% reside en Montevideo (cálculos de la investigadora en base al Observatorio Social MIDES, 2013b). Es posible que el aumento leve de población trans que vive en Montevideo se deba a una migración de personas trans desde el Interior hacia la capital en búsqueda de trabajo (muchas veces trabajo sexual) y/o una vivencia con menos discriminación.

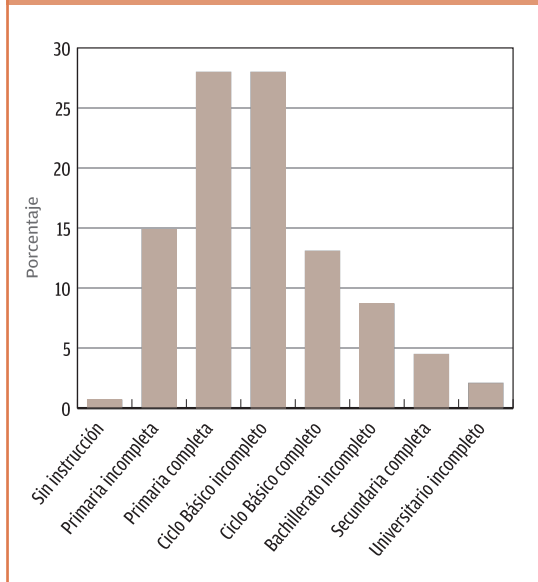
Cuadro 3. Departamento de residencia, personas trans beneficiarias de la TUS, 2013, en porcentaje



Fuente: Elaboración propia basada en datos internos del MIDES.

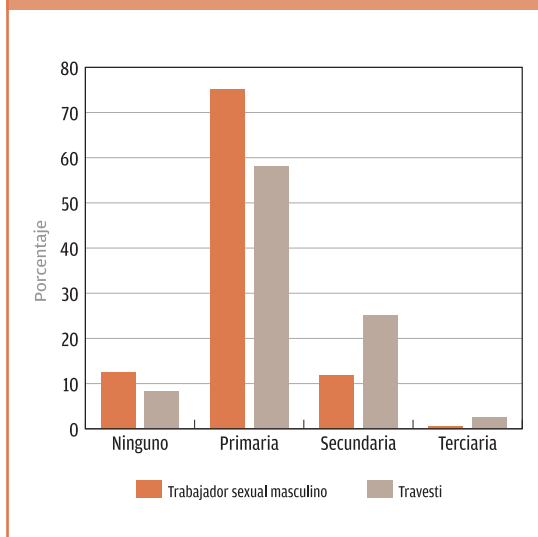
El nivel educativo alcanzado por la población se caracteriza como bajo, con la gran mayoría (71,6%) sin el ciclo básico completo. En la población general esta cifra disminuye a 51% (Observatorio Social MIDES, 2013c).

Cuadro 4. Instrucción en personas trans beneficiarias de la TUS, 2013, en porcentaje



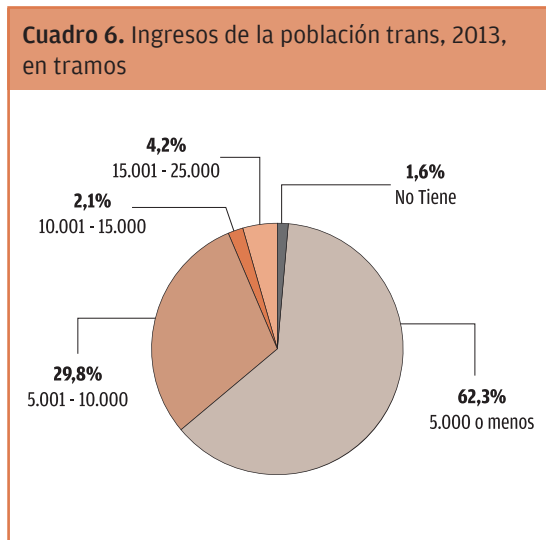
Fuente: Elaboración propia basada en datos internos del MIDES.

Cuadro 5. Último nivel de estudios finalizado según si es trabajadora sexual trans o trabajador sexual masculino, en porcentaje



Fuente: Ministerio de Salud Pública, 2009.

A su vez, la población se caracteriza por sus bajos niveles de ingresos: 62,3% tiene ingresos de 5.000 pesos o menos, mientras que 29,8% tiene ingresos de entre 5.001 y 10.000 pesos (Lukomnik y Ramos, 2012). No existen datos comparables para la población general.



Fuente: Elaboración propia basada en datos en Lukomnik y Ramos, 2012.

La salud de la población trans se caracteriza como problemática, ya que tiene una esperanza de vida que no llega a la mitad de la esperanza de vida de la población uruguaya en general (Calvo, 2011). Si bien hay factores estrictamente sanitarios que juegan un gran papel –y en particular el VIH-Sida, que en Uruguay se considera una «epidemia concentrada» en la población trans, la población de hombres que tienen sexo con hombres (HSH) y la población de trabajadores/as sexuales–, también juegan un papel importante los actos de violencia transfóbica.² Pese a que no existen datos sistematizados sobre esta violencia, se puede afirmar su

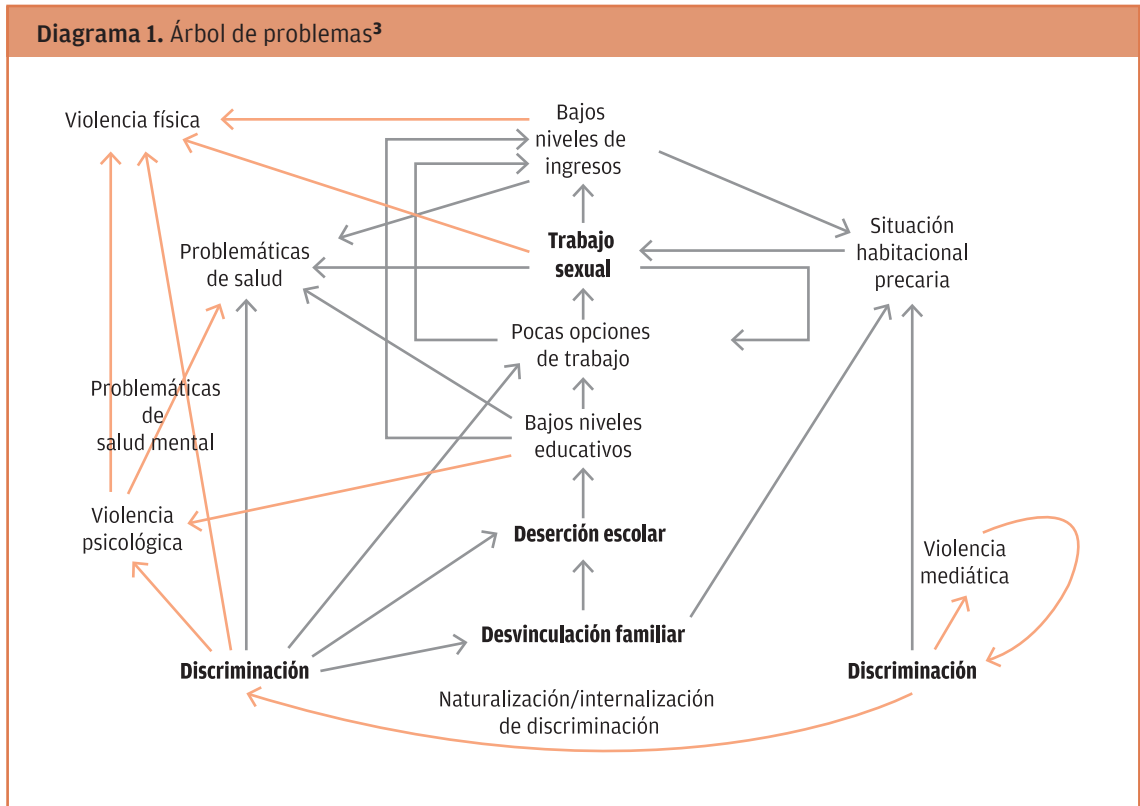
importancia haciendo hincapié en los ocho asesinatos de mujeres trans que tuvieron lugar en el período comprendido entre noviembre de 2011 y marzo de 2013.

Un breve resumen sobre la vulnerabilidad de la población trans

La vulnerabilidad en que se encuentra la población trans –y cuyos rasgos más obvios están en sus niveles bajos de avance educativo e ingresos que los ubican debajo de la línea de pobreza y/o línea de indigencia– tiene que estar entendida dentro de un contexto de discriminaciones por parte de individuos, instituciones y sistemas. A su vez, es fundamental apreciar las interconexiones que existen entre las problemáticas y vulnerabilidades en la educación, el trabajo, la salud y la vivienda. Para facilitar dicho entendimiento, a continuación se presenta un árbol de problemas.

Un árbol de problemas es una herramienta que se usa para darse cuenta de la complejidad de los problemas sociales. Si bien se lee desde abajo –donde están los problemas raíces– hacia arriba –donde se encuentran los resultados de dichos problemas– también existe cierto nivel de retroalimentación e influencia mutua entre los problemas y sus resultados. La causalidad de las problemáticas se demuestra a través de las flechas del diagrama. Su gran fortaleza es el poder visualizar la conexión entre problemáticas, facilitando la creación de políticas que se enfocan en los factores causales y así eliminar los resultados. Este árbol de problemas fue elaborado en conjunto con representantes de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género.

² La violencia transfóbica se refiere a violencia motivada por el miedo y/o el odio hacia personas trans.

Diagrama 1. Árbol de problemas³

Fuente: Elaboración propia basada en revisión bibliográfica y entrevistas, con revisión por la Red Nacional de Personas Trans (RNPT). Las líneas grises indican elaboración de la autora. Las líneas naranjas indican agregados por la RNPT.

En el esquema, se aprecia que la desvinculación familiar que viene a raíz de la discriminación trans-

fóbica es uno de los factores de riesgo más importantes en cuanto a vulnerabilidades en la población

3 Dado que no todos los problemas en el árbol son intuitivos, se explicitan aquí las categorías que podrían llegar a generar confusión:

Naturalización/internalización de discriminación: La conversión de una forma de discriminación en algo natural, esperado o aceptado en 1) la comunidad en general y 2) las personas trans.

Problemáticas de salud: Más que las problemáticas de salud que podría tener cualquier persona, esta categoría también incluye problemáticas que vienen a raíz del uso no controlado de hormonas, la inyección de silicona industrial y otras prácticas no seguras relacionadas a la transformación del cuerpo (ver Lukomnik y Ramos, 2012).

Problemáticas de salud mental: Más que las problemáticas de salud mental que podría tener cualquier persona, esta categoría hace especial referencia al uso abusivo de drogas y alcohol como mecanismo de defensa (*coping mechanism*)

de situaciones prolongadas de discriminación estructural e individual.

Situación habitacional precaria: 1) El no contar con los medios económicos y/o las redes sociales para asegurar el tener un lugar para vivir. 2) El vivir en condiciones no habitables.

Trabajo sexual: Se refiere específicamente al trabajo sexual callejero ejercido en condiciones no sanitarias y con pocas garantías de protección ante violencia física.

Violencia física: Agresiones, asaltos y homicidios de personas trans. La violencia física y el riesgo de dicha violencia están especialmente presentes en las personas que ejercen el trabajo sexual callejero. Esta categoría también incluye la violencia ejercida ilegalmente por parte de la policía.

Violencia mediática: La imagen negativa, estereotipada y ridiculizada de personas trans en los medios de comunicación. Esto incluye el no usar los artículos de género y nombres sociales preferidos por personas trans.

trans. La desvinculación familiar está presente en una gran parte de las vidas de las personas trans (A. Tuana, comunicación personal, junio 2013). No obstante, existen muchos otros factores que complican la plena inserción en la matriz de bienestar social, ya que aun con apoyo familiar, muchas veces se dificulta el goce pleno de la ciudadanía. Agrega Andrea Tuana:

Cuando hay una familia que comprende... entonces ahí hemos visto gurises que han logrado seguir el liceo, que han logrado hacer algún estudio terciario, que han logrado insertarse laboralmente en un negocio familiar, o han logrado ponerse un negocio propio.

Como se puede apreciar, la definición de éxito en cuanto a los proyectos de vida de personas trans

que tienen un apoyo familiar es modesta: el poder terminar la educación secundaria o la inclusión en un negocio familiar.

A su vez, hay que hacer hincapié en otro factor –un sesgo de la fuente de información de la cual está concebida el árbol de problemas– los testimonios de personas trans mayores de edad. Por la falta de indagación de la vida de las personas trans jóvenes, es posible que la desvinculación familiar ya no es un factor tan fuerte en la vida de las personas trans jóvenes y adolescentes, y por lo tanto no existe una necesidad tan marcada de soluciones habitacionales durante la adolescencia. Sin datos representativos de la población trans que indaguen sobre este punto, es imposible afirmar la magnitud del fenómeno de desvinculación familiar en los y las adolescentes trans hoy en día.

La transversalización de los derechos: Informe de monitoreo sobre las políticas de inclusión de la población trans

Presentación

La aplicación de políticas focalizadas surge con la intención de subsanar problemáticas inherentes a las políticas universales, las cuales no pueden con facilidad abarcar el abanico de realidades que viven las y los ciudadanos de una misma sociedad. Si bien hace tiempo que existe la idea de focalizar políticas, la herramienta utilizada para lograr esto ha sido principalmente la de los ingresos. Así, se crearon políticas que buscaron remediar los problemas que surgen a raíz de los bajos niveles de ingresos.

Pero la sociedad es mucho más compleja que la división entre los grupos con altos, medianos y bajos ingresos. Los niveles de ingresos influyen –y están influidos por– otros factores de división e inequidad más complejos. Dándose cuenta de esto, en los últimos años el gobierno uruguayo ha creado programas focalizados por niveles educativos, geografía, discapacidad, y una serie de otros factores (Tejera, 2013). Se han enfocado cada vez más en las poblaciones que se entiende

tienen mayores niveles de carencias en cuanto al llamado «capital social» (Sen, 1989). En los últimos años se ha llegado a entender que un factor fundamental en la creación de estas carencias es la exclusión social. De aquí, la creación de políticas con el propósito de incluir mejor a las comunidades que actualmente se encuentran excluidas.

La población trans es una de las poblaciones identificadas en la sociedad uruguaya actual que experimenta niveles más elevados de exclusión social. Sus niveles educativo, de ingresos, trabajo, salud y situación de vivienda dan cuenta de esta exclusión.¹ Por esto, desde el año 2008 se han creado políticas para esta población específica, a veces a través de la ampliación de políticas existentes y otras a través de la creación de nuevas políticas.

A continuación se analizan las tres políticas existentes para la población trans: cambio de nombre y sexo registral, la inclusión de personas trans en las prestaciones de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) del Ministerio de Desarrollo Social, y la inclusión de trabajadores/as sexuales trans en la seguridad social. Estas políticas, más allá de buscar incluir mejor a la población trans, representan los primeros pasos del Estado uruguayo para revertir un sistema político y estructuras institucionales que se basan en la heterosexualidad y en entender el mundo a través de una separación hombre-mujer. Es decir, buscan ampliar el marco de las políticas para reconocer a todas las identidades de los y las uruguayas y residentes extranjeros, y no solamente aquellos/as que caben dentro de la definición «hombre o mujer heterosexual» (el enfoque heteronormativo). Si bien falta mucho por hacer –aun en las políticas analizadas a continuación– son un primer paso importante y único a nivel regional.

¹ Ver en la introducción las secciones «Caracterización de la población trans» y «Un breve resumen sobre la vulnerabilidad de la población trans».

Alcance y objetivos

El siguiente documento es una **sistematización del proceso de elaboración y ejecución** de tres políticas orientadas hacia la población trans²: la ley 18.620: *Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios*; la creación de la Tarjeta Uruguay Social para personas trans, una prestación monetaria no contributiva, incondicional y universal; y la inclusión de trabajadores y trabajadoras sexuales trans en las prestaciones de la seguridad social a través de su inclusión en el esquema monotributista.

A su vez, este documento pretende tanto relevar los alcances de las políticas –los cuales pueden ser concebidos como los primeros impactos logrados– como hacer un análisis de las condiciones necesarias para que las políticas sean sostenibles a mediano plazo. Es importante destacar, dada la juventud de las políticas que este documento **no se puede considerar un análisis de las leyes, mucho menos una evaluación de las mismas**. Su cometido es proveer un primer acercamiento a las fortalezas y debilidades de la estructura y los procesos (el funcionamiento) de las políticas, siempre con un enfoque en la mejora continua.

Metodología

El siguiente monitoreo, siguiendo los marcos teóricos de la literatura en desarrollo, considera que la metodología mixta es la metodología más indicada para el análisis de las políticas públicas desde la perspectiva de género y exclusión social (DANI-DA, 2006; Moser, 2007; DFID, 2009). Se utiliza un enfoque de los derechos humanos a través de un

² En este documento se usa la palabra «trans» como una palabra paraguas para representar el grupo de personas transgénero, travestis y transexuales. Así se entiende que la palabra «trans» representa un grupo heterogéneo.

análisis de las garantías sociales en la estructura, los procesos y los resultados preliminares de las políticas -separados en sus componentes de acceso, calidad, reparación, protección financiera, y revisión continua/participación/acceso a la información- para medir el éxito preliminar de los mismos³. A su vez, se lleva a cabo dicho análisis con una perspectiva de género y de inclusión social⁴. En base a estas perspectivas, se creó una matriz de variables en la cual se basan los análisis. Las matrices se pueden encontrar en los apéndices.

La información analizada incluye: datos disponibles del gobierno nacional, la sociedad civil y el ámbito académico; una consulta con personas trans miembros de organizaciones de la sociedad civil; entrevistas personales con actores claves en el sector público y privado; ejercicios de evaluación comparativa (*benchmarking*) con otras políticas para poblaciones vulnerables en Uruguay y Argentina cuando es aplicable, y un análisis de documentos. Se valora el testimonio de las personas trans, quienes son las únicas expertas sobre sus necesidades y sobre el impacto que las políticas sociales tienen (o no) en sus vidas.

Los datos utilizados para indagar sobre la caracterización de la población trans, su situación de vulnerabilidad en general y en ámbitos específicos, **no son representativos** ya que no existe un censo de la población trans, lo cual imposibilita los estudios representativos. Dichos datos principalmente vienen de dos fuentes: Los datos cuantitativos –es decir, los datos estadísticos– representan la base de datos de población trans más grande y completa del país, incorporando a 319 mujeres y varones

trans que se acercaron al MIDES para acceder a la Tarjeta Uruguay Social (TUS).⁵ La TUS es una prestación universal para la población trans y, por lo tanto, la muestra acá presentada no está limitada por edad, ingresos, etc. No obstante, dado que la TUS es una prestación monetaria concebida para combatir las situaciones de extrema vulnerabilidad en la población trans, es posible que exista un sesgo hacia la población en situaciones más vulnerables. Asimismo, también existe un posible sesgo hacia personas ya vinculadas con sistemas gubernamentales, dada la naturaleza institucional de esta prestación. No obstante, es la opinión de la autora que esta muestra es representativa de la población trans en general.

A su vez, los datos cualitativos provienen tanto de los relatos de la Comisión Asesora del Registro Civil, la cual ha entrevistado más de 200 personas trans en relación a su cambio de sexo y/o identidad en documentos identificatorios, como de una consulta con personas trans miembros de organizaciones de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género de todo el país llevada a cabo específicamente para la elaboración de este informe. Como es el caso de todo estudio cualitativo, los datos relevados por este método son las opiniones y expectativas de las personas influenciadas por sus historias variadas y sus percepciones de la realidad (ver «Notas preliminares» en la introducción). A su vez, la mayoría de las personas entrevistadas para este estudio y entrevistadas por la Comisión Asesora son mayores de edad y relativamente captadas por las instituciones estatales, por lo cual nuevamente se agrega otro sesgo.

3 Ver Apéndice 6 para la matriz y los indicadores de análisis. Para una descripción detallada de este enfoque, ver Gacitúa-Marió, Estanislao and Norton, Andrew (2009).

4 Se logra dicha perspectiva a través del uso de datos desagregados por identidad de género y zona geográfica (barrios en Montevideo y localidades en el Interior) cuando los mismos se encuentran disponibles y a través de un enfoque en los determinantes sociales de la desigualdad en la información cualitativa.

5 Si bien existen alrededor de 500 personas que han solicitado la TUS Trans, por asuntos informáticos, al momento de elaboración de este informe estuvieron sistematizados 319 de los casos.

Ley 18.620: Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios

La ley 18.620: *Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios* -aprobada el 12 de octubre del 2009 y funcionando desde el 21 de junio de 2010- puede ser considerada la primera acción oficial del Estado uruguayo dedicada exclusivamente a la población trans, y específicamente pensada para su integración e inclusión social. Dicha ley surgió en el año 2008 con el impulso de la entonces diputada Margarita Percovich y contó con un sistema de elaboración en el cual participaron representantes de las organizaciones de la diversidad sexual, incluyendo personas trans.

Dicho proyecto, originalmente concebido como una ley integral para abordar las temáticas y las vulnerabilidades del colectivo trans, se transformó en la primera ley de cambio de nombre y sexo registral. Antecedentes nacionales de la ley existen en *la acción declarativa de identidad* que permite el cambio de nombre de pila para coincidir con el nombre de uso cotidiano, pero no el cambio de sexo (Suárez, 2012). A través de dicha ley y un proceso exclusivamente administrativo efectuado por el Ministerio del Interior, varias personas trans pudieron acceder a documentos identificatorios que coincidían con su nombre de uso, pero no con su identidad de género, ni con un cambio oficial en su partida de nacimiento.

Elaboración del proyecto de ley

El proceso de elaboración del proyecto de ley es llamativo tanto en las buenas prácticas utilizadas como en los compromisos que vienen a raíz de

consideraciones políticas. Es altamente destacable el involucramiento *real* de la población trans en el proceso de formulación del proyecto de ley. En contraste a procesos de consultas puntuales, dicha población tuvo una incidencia en cada momento de la evolución del proyecto, reuniéndose una vez por semana a lo largo de un año con sus redactores para trabajar y tomar decisiones en conjunto. Recuerda Diana González, redactora de la ley:

[Se] seleccionó al principio una serie de entrevistas... [con] personas que conocíamos de distintas organizaciones [de la diversidad sexual]... Terminó esto resultando en reuniones de trabajo... [en las cuales] lo que se hizo fue trabajar durante casi un año en reuniones periódicas con estas personas, [y] que fueron incluyendo personas trans. O sea, las organizaciones empezaron a venir, y venían con personas trans. Entonces una vez por semana... nos reuníamos... para trabajar el tema de proyecto de ley.

A su vez, el proceso político y la necesidad de establecer compromisos para asegurar la aprobación de la ley dificultaron la aprobación de un trámite fácil, y una ley que contara con especificidad. En cada momento de la elaboración del proyecto –desde la formación de que se tratara hasta los procesos específicos de cómo se cumpliera– las decisiones se tomaron en base a consideraciones de cómo evadir las trabas políticas y no en cómo mejorar la atención a la población trans. En cualquier proceso político es esperable que los compromisos jueguen una parte integral, pues este es un fundamento de la democracia. Lo que sí hay que advertir son los compromisos que se hacen no por balancear los intereses de todos los actores involucrados, sino específicamente por evitar discriminaciones sistemáticas ya existentes en los sistemas y procesos en los cuales se instalará una política. Es decir, cambiar los mecanismos de una política porque los mecanismos más indicados o no existen, o no funcionan, o funcionan con principios discriminatorios. Dentro del proceso de

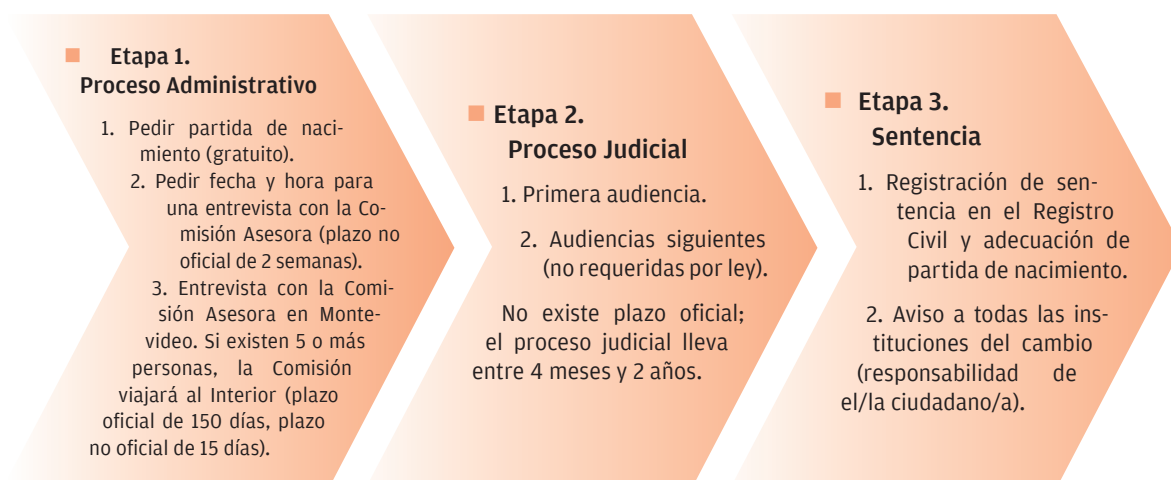
elaboración de la ley de cambio de nombre y sexo registral se hace hincapié en los siguientes compromisos de este tipo:

- La agregación de un trámite judicial debido a la falta de confianza por parte de los legisladores en el ámbito administrativo, y por la ubicación del nombre dentro del «orden público».
- La especificación de un plazo de dos años viviendo con la identidad de género, para evitar inconsistencia y discriminación por parte de los jueces.
- La creación de una Comisión Asesora en identidad de género dentro del Registro Civil para evitar que los expertos consultados por el poder judicial (internos al mismo), fueran personas sin formación en asuntos de género y/o dependiente de las opiniones de los jueces mismos.
- La falta de especificidad en la ley en relación al caso de los/as menores de edad, debido a desacuerdos políticos en el asunto.

Gran parte de dichos compromisos vienen a raíz de problemas sistemáticos en el funcionamiento y organización de los procesos judiciales. Por un lado, la ubicación del nombre dentro del orden público, la falta de confianza en el ámbito administrativo, y una cultura de judicialización, necesariamente ubican cualquier cambio de nombre en el ámbito judicial. La falta de conocimiento y sensibilización en temáticas de género dentro del poder judicial y la dependencia de los expertos técnicos de jueces específicos –y el temor de una falta de imparcialidad debido a esto–, llevó a la creación de una comisión asesora y, por lo tanto, un doble proceso administrativo/judicial. Dicho proceso doble complica el cumplimiento del derecho a la identidad como se puede apreciar en el Diagrama 2.

Últimamente, existe un dilema ético inherente a la conformación de la Ley 18.620: Si bien busca respetar la identidad de género de las personas trans, lo hace dentro de un sistema binario de género. Es decir, si bien una persona trans puede elegir cambiar su identidad de género de hombre a mujer, y viceversa, no se puede elegir cambiar su identidad de género de hombre o mujer a «trans». Así es que mientras la ley desafía la idea de que el género sea

Diagrama 2. Etapas en el proceso de cambio registral de nombre y/o sexo



Fuente: Elaboración propia.

únicamente un resultado de la genitalidad (el sexo biológico), refuerza el binario de género,⁶ obligando a las personas trans a «caber» dentro de dos géneros que se consideran como a) las únicas subcategorías existentes dentro de la categoría «género» y, b) mutuamente excluyentes. Esto va en contra de los pocos datos existentes sobre la identidad de género de la población trans: 62,9% de las personas trans uruguayas se identifican como tales y no como hombres ni mujeres (Lukomnik y Ramos, 2012).

Estructura de la ley

Dentro del análisis de la estructura de la ley se ha decidido incluir tanto la ley en sí como la reglamentación (tanto pública como interna) del funcionamiento de la Comisión Asesora del Registro Civil, ya que los tres documentos determinan la eficacia del proceso de cambio de nombre y sexo. A través de dichos documentos se identifica una falta de especificidad –lo cual podría llegar a dificultar el trámite en los casos de ciertas subpoblaciones– y una falta de monitoreo efectivo de sus procesos y resultados.

En primera instancia, la ley no trata el tema de menores de edad. En un primer proyecto de ley existió un proceso intermediario al cual podían acceder las personas menores de edad, lo cual fue eliminado en los debates legislativos sobre el proyecto. El resultado de la eliminación del proceso intermediario no fue la exclusión de los/as menores de edad del proceso de cambio –ya que el artículo 2 hace referencia al derecho de «toda persona»– sino una falta de coordinación en cómo proceder cuando un menor de edad se acerca para ejercer su

derecho a la identidad propia. Al no explicitar un camino específico, rigen las leyes previas en cuanto al posicionamiento de los menores de edad frente a la ley. Es decir, en los ojos de la ley, el tutor legal en conjunto con el beneficiario / la beneficiaria son los que deben llevar a cabo el cambio registral.⁷ Existen dos inconvenientes en esto. A un nivel teórico, la identidad es algo personal en la cual terceros no deben tener protagonismo.⁸ A un nivel práctico, dada la alta incidencia de la desvinculación familiar que existe en la vida de los y las jóvenes trans, existen casos tanto en los cuales no existe un tutor legal involucrado en la vida de la o el joven, así como casos en los cuales el tutor legal no está de acuerdo con el cambio por parte del joven. Deja constancia de lo dicho González, la redactora de la ley y abogada que ha llevado a cabo varios cambios registrales de personas menores:

Sacamos los artículos [referidos a los menores de edad] pero no prohibieron el cambio de nombre por razón de edad... Si nosotros vamos a las normas viejas, tiene que ser por representación [del tutor legal]... Así que ahí nos topamos con todas las dificultades de no tener un procedimiento previsto expresamente para esta... [En] uno de los casos [la adolescente] está totalmente solita, porque los padres no la apoyan... tiene el apoyo muy lindo e importante de INAU, y estamos diciendo que si el juez entendiera que necesita un representante, que sea INAU.

La falta de especificidad en este aspecto crea confusión sobre cómo los/as menores de edad pueden acceder al derecho a la identidad. A su vez, al no incluir a las y los menores de edad como sujetos de esta política –y así sujetos de derecho– la ley abre la

⁶ Sistema binario de género, según la International Planned Parenthood Foundation es «la idea de que los géneros humanos existen en solo dos formas: masculino y femenino. El término también describe el sistema en el que una sociedad divide las personas en roles, identidades y atributos basados en géneros masculinos y femeninos».

⁷ El Artículo 3 especifica que «la adecuación de la mención del nombre y del sexo será de iniciativa personal del titular de los mismos».

⁸ Se volverá sobre este tema en la discusión de los «interesados en la causa».

puerta a discriminaciones y violencias simbólicas. Recuerda González:

Tengo otro caso en que la gurisa tiene el apoyo de la mamá... Y el juez, hasta carátula de expediente, [lo tiene] con el nombre de la madre, porque era el representante. Y cita la madre por su «menor hijo»...

Así la ley, mientras busca poner fin a la violencia simbólica de vivir con una identidad que no sea la de uno mismo, deja abierta la puerta para esta misma violencia en los procesos judiciales necesarios para acceder a un cambio registral. (Se hace hincapié también en el papel que juega la sensibilización de los y las jueces en este caso, un punto al cual se volverá después).

En segunda instancia, la ley no especifica la aplicación de la misma a residentes legales no ciudadanos. Si bien se entiende por el artículo 2 que están incluidos, no especifica el mecanismo para efectuar su cambio, ya que documentos legales extranjeros no se pueden cambiar según la ley. Hasta el momento, los documentos uruguayos de los residentes legales extranjeros se han modificado, dejando los documentos originales sin cambio, pero existe confusión.

En tercer lugar, la ley no especifica el involucramiento de terceros en los procesos de cambio registral. Mientras el artículo 3º especifica que es la persona interesada la que tiene el poder de pedir el cambio, no especifica quién *no* tiene el poder de incidir. Dicha falta deja abierta la posibilidad de que en el procedimiento judicial los «interesados en la causa» tengan incidencia.

...Yo entiendo que no son interesados en esta causa porque es personalísimo. Pero me parece que, al no estar aclarado, puede dar lugar. Porque de hecho, tuve un caso de una persona... [y] la juez agregaba todos los antecedentes del divorcio de ella. Venía por el lado de negárselo por el hecho de que tenía

hijos... (Entrevista con D. González, Redactora del proyecto de ley y abogada, 2013).

Por otro lado, ni la ley ni la reglamentación del funcionamiento de la Comisión Asesora especifican procesos de monitoreo y mejora continua de las mismas. Por lo tanto, se dificulta el acceso a datos estadísticos sobre el funcionamiento de la ley tal como información sistematizada que pudiera justificar la modificación de la ley si fuera necesario.

Procesos

A continuación se analiza el funcionamiento actual de la ley de cambio de nombre y sexo registral. Antes de indagar sobre este punto, es importante hacer hincapié en los tiempos de conformación de la Comisión Asesora. Si bien la ley de cambio registral como todas las leyes en Uruguay no precisaba reglamentación, sí se precisaba la conformación y reglamentación de la Comisión Asesora que creó la ley. Debido a un cambio en las autoridades en el Registro Civil, llevó un año formar la comisión, hecho que imposibilitó el acceso al cambio en su primer año de existencia.

Acceso

En general, se puede elogiar el cambio registral como altamente accesible. Especialmente se destacan las buenas prácticas y soluciones creativas en términos de la facilitación al acceso regional. La única Comisión Asesora existe en la sede central del Registro Civil, en Montevideo. Para facilitar el acceso de las personas que residen en el Interior, el Registro Civil ha creado dos mecanismos; en comunidades en las cuales existen menos de cinco personas interesadas en llevar a cabo el cambio, por convenio entre el Registro Civil y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), este último costea el pasaje para que la o las personas interesadas puedan viajar a Montevideo en el día de su entrevista con la comisión, y así acceder al primer paso del

cambio sin costo. Si bien esto funciona en la mayoría de los casos, en ciertas instancias puede ser problemático:

[Participante 1]⁹ Yo fui a iniciarlo [el trámite]. Yo fui al MIDES a hablar... y me saturaban y dejé. [Entrevistador ¿te pusieron muchas trabas?] No, los viajes. Yo tengo mi hijo en la escuela. No puedo venir a Montevideo para todo, todo.

[Participante 2] Porque el tema que nosotros vemos: ¿por qué tener que viajar tanto acá a Montevideo si lo pueden hacer de allá, hacer los trámites... por que tener que venir a Montevideo si los jueces son los mismos? Vos naciste en Florida, que te cambien el nombre en Florida.... Para mí esta parte está mal. Cada uno se lo tiene que cambiar donde nació. (Miembros de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género)

Para subsanar lo indicado en el comentario anterior, en comunidades en las cuales existen más de cinco personas interesadas en el cambio, la Comisión Asesora se desplaza hacia la localidad, teniendo una capacidad de hasta 15 ó 20 entrevistas por viaje.

En cuanto al trámite judicial, la posibilidad que especifica el artículo 4° de la ley de tramitar el cambio de nombre frente a cualquier Juzgado Letrado de Familia implica un acceso equitativo, sin importancia del lugar de residencia.

Calidad

En general, existe un bajo índice de calidad en cuanto a los procesos de la ley. Si bien, parte de esto

⁹ Se ha elegido no utilizar los nombres de los miembros de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género por motivos de confidencialidad. Cuando se refiere a Participante 1 y Participante 2, no siempre se está refiriendo a las mismas participantes, sino haciendo referencia al orden del uso de la palabra.

tiene que ver con la estructura de la ley –específicamente la falta de procesos de monitoreo y revisión continua, así como la dificultad de una evaluación continua– existen cuatro aspectos procedurales que tienen importancia. Por un lado, si bien existe un alto acceso regional, dicho acceso no se traduce en tiempos de gestiones equitativas; por los tiempos que implican la gestión y el desplazamiento de la Comisión Asesora hacia el Interior, los trámites del Interior del país pueden llevar más tiempo que los trámites de Montevideo (MYSU, inédito). Si bien no existen datos -por lo cual es imposible hallar un tiempo promedio- la evidencia empírica indica que los cambios generalmente llevan nueve meses, con tiempos entre cuatro meses a dos años.

Más importante aún, varias de las personas beneficiarias demuestran insatisfacción y cuestionan la necesidad de ser evaluadas por un comité técnico, lo cual ellas y ellos consideran una forma de patologizar su identidad y/o una práctica de tutelaje que dificulta el ejercicio de una ciudadanía plena. Destacan personas trans miembros de organizaciones de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género:

El tema del trámite ya del principio es borroso y a las chicas [trans] no les gusta. Porque viste que tú tienes que pasar por una mesa de psicólogos para que ellos decidan si tú estás capacitada para ser mujer. Ya de por sí esto es violento. Entonces esto es una barrera que nosotras tenemos. Las chiquilinas no quieren la aprobación de ningún psicólogo.

A su vez, demuestran insatisfacción en dos aspectos del proceso jurídico. Por un lado, al ubicar el proceso dentro del ámbito judicial y al presentar testigos,¹⁰ los y las personas trans han explicitado una sensación de sentirse criminalizadas por el

¹⁰ Si bien la ley no requiere testigos, el Artículo 4° explicita «Sin perjuicio a los demás medios de prueba... se tendrá especialmente en cuenta el testimonio de las personas que conocen la forma de vida cotidiana del solicitante y la de los

proceso (MYSU, inédito). Por otro lado, les parece contradictorio que el poder judicial determine quien tiene el derecho a una identidad conforme a su auto-concepción. Se considera que estas dos denuncias son de las más fuertes que se presentarán en este informe:

¿Por qué yo tengo que hacer todo un trámite judicial para que un juez pueda decirme a mí si yo puedo ser [NOMBRE] o no? Si esto es mi identidad de género. Y esto es un tema que no lo pienso solo yo. En los talleres que hicimos con MYSU fue lo primero que saltó. Si bien la respuesta que te da el Registro Civil es que... según la Ley Orgánica del Registro Civil no se puede cambiar ninguna partida sin orden judicial. Bueno, entonces, reveamos la Ley Orgánica del Registro Civil. (Persona trans miembro de una organización de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género)

Si bien existe baja calidad a nivel de los procesos, existe una alta calidad a nivel de funcionarios específicos involucrados en los procesos. Así, hay que mencionar la alta calidad de la Comisión Asesora, que es la que lleva a cabo el proceso administrativo del cambio registral.¹¹ A la vez que se destaca su calidad, se advierte de la falta de institucionalización de dicha calidad. Es decir, su funcionamiento actual parece basarse en las funcionarias que integran la comisión y no en el reglamento de la misma. A modo de ejemplo, se toma el caso de los tiempos de gestiones de entrevistas. Mientras que el reglamento estipula 150 días para gestionar, completar y entregar la entrevista al solicitante, la comisión actualmente maneja un plazo de no más

de tres semanas. Existen las mismas diferencias en calidad en relación al apoyo a las familias de menores de edad solicitantes del cambio, y en el enfoque en la capacitación/sensibilización de funcionarios públicos no relacionados a la Comisión Asesora en cuanto al cambio. Ambas acciones están actualmente llevadas a cabo por parte de las funcionarias de la comisión porque se considera que éstas son necesarias, y no porque están reglamentadas. Como explicitan las funcionarias de la comisión:

Yo creo que la manera... en que está funcionando la comisión es una cuestión de... compromiso personal... Y si bien tenemos un lugar [físico] y tenemos la infraestructura necesaria para trabajar, nadie... controla lo que hacemos. En realidad nosotras nos propusimos dar respuesta a la mayor brevedad posible. La ley... plantea 150 días. Nosotros en 15 días estamos entregando el informe... y esto es una exigencia que impusimos nosotras mismas desde el compromiso, desde el saber lo que significa [el cambio registral de nombre y/o sexo] para estas personas. No hay nadie que controle esto... la dinámica y la celeridad que la comisión tiene, la tiene por el compromiso personal (Andrea Tuana, trabajadora social, integrante de la Comisión Asesora)

Se señala el peligro –y la falta de importancia y apoyo institucional que implica– en la falta de un monitoreo del trabajo de la Comisión Asesora. La falta de apoyo institucional también se puede apreciar en los horarios acortados que dedican las funcionarias a los procesos de cambios. Mientras que las dos funcionarias técnicas de la comisión trabajan nueve horas semanales, la secretaría ejecutiva no tiene horario fijo para dedicar a este asunto. La falta de horas limita el impacto que puede tener la comisión y, así, la política:

El problema es también, al no estar dedicada solamente a esto, estás en miles de cosas. No he podido hacer estadísticas, que era una de las cosas que nosotros queríamos saber... por

profesionales que lo han atendido desde el punto de vista social, mental y físico».

¹¹ Es también para destacar que, hasta el momento, la comisión no ha producido ningún informe negativo. Es decir, siempre ha apoyado a la persona beneficiaria en su proceso de cambio de género. A su vez, es imposible saber si ha salido una sentencia judicial en contra al cambio de nombre y/o sexo de una persona beneficiaria, ya que no existe ninguna sistematización de esta información.

falta de tiempo, no hemos podido hacer [promoción de la política]. Con las [técnicas de la comisión] tenemos que hacer una planificación y a veces es tanto trabajo que te absorbe y te quedas sin la difusión que necesitabas. (Adriana Boggio, secretaria ejecutiva de la comisión)

La falta de tiempo puede tener una relación con el sub-uso de la política por parte de la población beneficiaria, que se puede visualizar en el bajo porcentaje de personas trans que se han amparado a la ley. Señala Andrea Tuana:

Tenemos nueve horas semanales [para hacer las entrevistas y escribir los informes]... Hasta este momento son suficientes en la dinámica que lo hacemos... [Para] implementar esta ley en serio, yo creo que tendría que haber una comisión con dedicación casi completa... que puedan ir haciendo varias entrevistas en Montevideo y el Interior y además hacer todo este trabajo de capacitación [y] de sensibilización [de funcionarios públicos] que no lo estamos pudiendo hacer... Me parece que la comisión lo que está haciendo es dar respuesta a las personas que se acercan, pero acá hay un montón de personas que no se acercan, que no llegan, que no saben, que no conocen. O sea, no estamos dando la respuesta. Alcanza para la demanda que hay, pero la realidad que es mucho más grande [la demanda potencial] que la demanda que hay [actualmente].

Últimamente, se destaca la falta de integración de los procesos de cambio registral con otros organismos estatales, lo cual lleva a gestiones largas y complejas necesarias para la adecuación del nombre y sexo en documentos una vez que está completo el cambio registral. Denuncian personas trans miembros de organizaciones de la sociedad civil:

[Participante 1] Cuando te dan la sentencia, te libran un montón de oficios para cada

repartición y vos los tenés que llevar a cada lugar. Una por ejemplo tiene que ir a la Dirección Nacional de Identidad, a la Corte Electoral, a la Intendencia, a un montón de lugares donde vos dejás el oficio donde consta que [tienes una nueva identidad]... [Participante 2] Yo tuve que ir a Identidad Civil, tuve que ir a la Corte Electoral, tuve que hacer todo un trámite en mis dos trabajos para que me cambien el legajo... Si hay un cambio de un partida de nacimiento, esto tendría que explotar hacia todos los lugares donde vos estás.

Protección financiera

En cuanto al acceso financiero, los resultados son ambiguos. Por un lado, el Registro Civil ha tomado medidas importantes para crear un proceso administrativo sin costo. La partida de nacimiento requerida para el cambio registral según ley se entrega sin costo, y a través de los convenios con el MIDES antes mencionados se han podido llevar a cabo las entrevistas necesarias con la Comisión Asesora –tanto en Montevideo como en el Interior– sin que ello implique costos sustanciales para los/as beneficiarios/as. Por otro lado, el querer llevar a cabo un proceso judicial en un plazo considerado razonable podría llegar a ser un costo prohibitivo para los sectores más vulnerables de la comunidad trans. Si bien existen convenios dedicados a facilitar el acceso gratuito a consultas y patrocinios legales,¹² dichos mecanismos están

¹² Entre otros, existe el programa Impulsa, un convenio entre el Instituto Nacional de la Juventud y la Universidad de la República, abierto a toda persona beneficiaria de una prestación del MIDES. También existe la Defensoría Pública, la cual facilita acceso a servicios legales a personas con ingresos bajos. Dicho requerimiento ha causado problemas con personas trans que viven con sus familias, ya que los ingresos se miden a nivel familiar, aun cuando dichos ingresos no corresponden a miembros específicos del hogar. Esto aunque existe una reglamentación (Acordada 7414) que permite como caso de «razón de índole social o moral».

sobrepoblados, y dificultosamente soportan toda la demanda en un plazo razonable, especialmente en cuanto al patrocinio legal. Como aclara una funcionaria en Salto:

[El] MIDES tiene un consultorio jurídico gratis [que es un convenio entre el INJU y la Universidad de la República, y funciona en la Oficina Territorial del MIDES] al que [la población de participantes de programas MIDES, incluso la población trans] puede... acceder. Después de que cumplen la etapa de la entrevista, gestionan con la abogada de acá y hacen por [el] MIDES todo el trámite... Hay una abogada que está una vez a la semana... de nueve a doce en la mañana los viernes. (M. Minteguiaga)

Aclara Adriana Boggio, secretaria ejecutiva de la Comisión Asesora del Registro Civil:

Desde el punto de vista de [las chicas trans] – de lo que me expresan a mí– una de las cosas que me parece que están teniendo problemas en cuanto a [conseguir a] alguien que trabaje ayudándolas para representarlas... Hay [abogados] que trabajan en forma honoraria, pero son muy pocos...

A su vez, varias de las opciones abiertas a la población de bajos recursos están pensadas desde una perspectiva familiar que no toma en cuenta las relaciones de poder dentro del ámbito familiar. El asumir que el hogar es un ámbito en el cual los bienes están equitativamente divididos es problemático tanto para la población trans como para las mujeres en general (Sen, 1989). Tal es el caso de los defensores de oficio:

Hubo una compañera que fue a oficio del pueblo [sic], y ella vive con los abuelos. En-

tonces le hicieron la declaración jurada, y cobran más de 25 mil pesos cada [abuelo]. Por más que a ella no le den nada y vive en un cuarto aparte, ella declaró esto porque la chiquilina no quiso mentir. Y le dijeron que no [podía acceder a una representación legal gratuita]. (Persona trans miembro de una organización de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género).

A su vez, la percepción de un alto costo del patrocinio legal en el caso de no querer esperar la disponibilidad de un abogado asociado a algún convenio, puede llegar a desincentivar el llevar a cabo el cambio de nombre y sexo registral:

[Participante 1] Todos buscamos un abogado que no nos cobre... o acá en Montevideo arreglamos con la Comuna Mujer que ellos ponen a disposición sus abogados y lo hacen en forma gratuita, o en defensoría de oficio. Pero, bueno, lo que hay es que tenés que comprobar que sos muy pobre, etcétera, etcétera, etcétera pero si vos vas a un abogado... te cobran hasta 30 mil pesos un cambio registral. [Participante 2] Y más. [Participante 3] Yo escuché los precios también y no quise. [Participante 1] Entonces me parece que muchas veces sacan también las ganas. (Personas trans miembros de organizaciones de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género)

De la conversación anterior es importante señalar varias cosas. Por un lado, parece existir una confusión sobre el acceso que tienen las personas trans al patrocinio legal, ya que a través del «razón de índole social o moral» un nivel de ingresos bajos no es un requisito para acceder a estos servicios. Por otro lado, esto puede señalar una confusión por parte de los técnicos de Defensoría Pública en cuanto al mismo tema, generando una posible vulneración de los derechos de las personas que deben tener acceso a sus servicios, a pesar de recibir ingresos medios. Por último, demuestra que la población trans muchas veces recurre a servicios de

Finalmente, existe acceso a servicios legales gratuitos en Montevideo a través de la Facultad de Derecho.

patrocinio legal particulares, y por lo tanto no se están aprovechando completamente los convenios existentes para facilitar la acción jurídica.

Reparación

Actualmente, se puede destacar que existen y funcionan medidas de denuncia, ya que son las mismas medidas que se utilizan para cualquier denuncia del Registro Civil. Es para destacar que hasta la fecha no ha habido ninguna denuncia por parte de una persona beneficiaria del cambio registral, por lo cual no es posible sacar más conclusiones. Como señala la secretaria técnica de la Comisión Asesora:

Lo único que hemos tenido es... simplemente manifestaciones de malestar de... la integración [de la Comisión Asesora] que tenemos hoy, que es lo que se está frenando [los procesos judiciales]... Denuncias no hemos recibido... (A. Boggio)

Se refiere a un juzgado que exige la firma de una psiquiatra en los informes de la Comisión Asesora. Si bien la conformación actual de la comisión incluye una trabajadora social y una psicóloga, la reglamentación determina que un/una psiquiatra también será parte de ella. Aunque la reglamentación específica que la firma de dos de los tres integrantes es suficiente cuando no esté completa la comisión, dicho juzgado insiste en que no. Se destaca que actualmente existe una reforma de la conformación de la Comisión Asesora –que vino a raíz de este asunto y las quejas de las personas trans– para sacar el papel del psiquiatra de la comisión.

Acceso a la información

Se destaca el alto nivel de conocimiento de la existencia del cambio registral por parte de la población objetivo que está vinculada a servicios y beneficios del Estado, ya que 70% de la población trans solicitante de la Tarjeta Uruguaya Social manifiesta tener conoci-

miento de la posibilidad de un cambio registral (Área de Perspectivas Transversales, 2013). Si bien no existen datos adecuados para medir en qué forma y cuándo las personas trans supieron del derecho del cambio registral y de los pasos del trámite, hay que señalar la campaña pública de información llevada a cabo desde el MIDES en los años 2012-2013.¹³ A su vez, señala una falta de conocimiento del trámite por parte de abogados, y la necesidad de mejorar la transferencia de información a estos profesionales para que puedan llevar a cabo los trámites necesarios de una manera satisfactoria (MYSU, 2012). El equipo de Perspectivas Transversales, para mejorar la transferencia de información a los abogados, ha realizado talleres de formación para los abogados de IMPULSA, y están organizando talleres para los abogados de defensoría pública a nivel nacional.

Con la alta visibilidad del procedimiento dentro la comunidad trans, es llamativo que solamente 25,8% de las personas trans solicitantes de la TUS ha realizado el cambio o está actualmente en trámite para realizarlo.

Evaluación comparativa

Se considera necesario comparar la política uruguaya con políticas parecidas, tanto para destacar las buenas prácticas como los ámbitos para posibles mejoras. A su vez, se cree útil recoger las buenas prácticas extranjeras para su posible aplicación al caso uruguayo. La política uruguaya, pensada desde el año 2008 y aprobada en el año 2009, es un producto de su época y es más parecida a las políticas europeas que fueron su base que a la política argentina que es su vecina. A continuación se presenta una tabla de requisitos para acceder a las leyes, utilizando el caso de Alemania y Argentina como puntos de comparación:

¹³ Para más información sobre dicha campaña ver la matriz de análisis en el apéndice 1.

Tabla 1. Comparación del cambio de nombre y sexo registral en Uruguay, Argentina y Alemania

	Uruguay	Argentina	Alemania
Mínimo de años viviendo en identidad de género	2	0	3
Testigos	Según la ley, no es necesario, pero en la práctica sí lo es	No	Información no disponible
Evaluación técnico/psicológica	Si	No	Si
Diagnóstico psicológico de «disforia de género»	No	No	Si
Proceso judicial	Si	No	Si
Procedimientos quirúrgicos y/u hormonales necesarios	No	No	No (por decisión judicial)
Ser soltero/ilegalización de matrimonio después de cambio efectuado	No	No	No (por decisión judicial)

Fuente: Elaboración propia.

En los aspectos estructurales las leyes están a la par, con la ley uruguaya apenas menos específica en cuanto a sus beneficiarios/as que la ley alemana y argentina. En cuanto a los aspectos procesales, las grandes diferencias entre las leyes de Uruguay y Alemania por un lado, y Argentina por el otro lado, parecen principalmente tener que ver con la agregada complejidad que un proceso judicial y las opiniones expertas implican. En cuanto al acceso, las leyes son mayormente parecidas. Se destacan dos diferencias: Una en cuanto a los tiempos –se destaca la lentitud del proceso uruguayo en comparación a los otros procesos– y otro en cuanto al acceso regional que es más difícil en Alemania y más fácil en Argentina.

En relación a la calidad de la ley y sus procesos, se destaca la conformidad de la población beneficiaria en Argentina y la inconformidad en la población beneficiaria en Uruguay y Alemania, específicamente en cuanto a la necesidad de una evaluación por expertos o comisión técnica (FALGBT, 2013). Los procesos de reparación uruguayos y argentinos están a la par, y parecen funcionar en una manera eficaz, mientras que los procesos alemanes parecen encontrar dificultades.

Es en el acceso financiero donde existen mayores diferencias. En Argentina, como en Uruguay, según la reglamentación de la ley el proceso administrativo no tiene costo. Si bien en Uruguay existe la posibilidad de contar con abogados de la defensoría pública o de convenios para prestar servicios gratuitos –y el proceso de cambio también es gratuito–, no está garantizado por una norma que respalde el patrocinio gratuito en tiempo y forma. En Alemania, en comparación, el costo del proceso varía entre €500 y €10.000 (Aktion Transsexualität und Menschenrecht, 2011).¹⁴

Conclusiones preliminares

En el análisis anterior es llamativo tanto el acceso relativamente fácil al trámite administrativo –tanto en términos de requerimientos como en términos económicos– como el conocimiento del trámite dentro de la comunidad trans (excluyendo el conocimiento sobre las vías de representación

¹⁴ Argentina, por no contar con un proceso judicial, no tiene costos asociados a dichos procesos.

legal disponibles para llevar a cabo el trámite judicial). No es esperable, entonces, que solamente una cuarta parte de la comunidad trans beneficiaria de la TUS realizara el cambio. Si bien la dificultad de conseguir un abogado con conocimiento de la ley en un plazo de tiempo percibido como razonable podría jugar un papel relevante, surge otro factor más importante: la fuerte falta de institucionalización de la población trans, y la dificultad que ésta implica a la hora de hacer trámites institucionales. Es por esto que la Comisión Asesora del Registro Civil, el MIDES, y el Espacio para la Memoria y los Derechos Humanos-Casa de la Mujer de la Intendencia de Canelones –espacio que trabaja con población trans– indican como una dificultad por parte de los y las trans la de cumplir con las citas:

...Nos está pasando en la Comisión [Asesora] que [las personas trans] no están viniendo a las entrevistas. Y yo creo que no están viniendo a las entrevistas porque sobre todo, cuando son personas que están con altísimos niveles de vulnerabilidad, muchas veces trabajadores sexuales, están en calle, esto de ir a una oficina pública, enfrentarse a una entrevista –hasta el encuadre de una día, una hora, una dirección– me parece que es población que vive en otros circuitos. Está tan excluida, que este circuito de la institución pública, del horario, del trámite, de la burocracia, no tiene nada que ver con su vida. (A. Tuana)

Para que la ley llegue a su completo potencial, será necesario trabajar para fortalecer la sociedad civil de la diversidad de género y el acercamiento de la población trans al Estado (ver recomendaciones transversales).

Recomendaciones

Para empezar a subsanar los problemas explicitados en el análisis anterior, se sugieren recomendaciones en las siguientes áreas:

1. Derogar el proceso judicial

Se sugiere, antes que cualquier reforma a la ley 18.620, sacar el asunto del nombre en general y de identidad de género en específico del orden público, y así del ámbito judicial. El ubicar como parte del orden público el nombre viene de una época anterior a que existieran los números de cédula y los demás números identificatorios. Ya con estos dispositivos, el nombre pierde importancia en cuanto a mantener el orden público. A su vez, la ley de cambio de nombre y sexo registral, y el proceso que conllevó a ella, vienen de una época en la cual no existieron procesos de cambios registrales que no fueron judicializados. Hoy en día, a un año de la aprobación de la ley argentina de cambio registral, existe un antecedente regional fuerte sobre la posibilidad de una ley solamente administrativa.

A su vez, se sugiere la desvinculación de los expertos técnicos del sistema judicial, asegurando así la imparcialidad de los mismos.

2. Enmendar la ley de cambio registral para mayor especificidad

- Especificar el acceso de los/as menores al cambio de nombre y sexo registral, específicamente para evitar confusión en las situaciones en las cuales a) no existen tutores legales o b) los tutores legales no están de acuerdo con el cambio (Conasida, 2012).
- Habilitar una opción «trans» en las partidas de nacimiento, cédulas de identidad, pasaportes, etc., como parte integral de la ley, respetando así las identidades de género que no se conforman al binario hombre-mujer.
- Especificar una reglamentación para residentes legales extranjeros en la cual la partida uruguayo y los documentos uruguayos contienen su identidad de género mientras que la partida del país de origen no se cambia. La confusión

actual sobre como otorgar este derecho a residentes legales extranjeros podría llegar a ser una barrera para que los mismos completen su cambio registral.

- Especificar que en el caso cambio de nombre y sexo registral, no existen «interesados en la causa» que podrían llegar a tener incidencia en el resultado del juicio. Es especialmente importante hacer hincapié en el hecho de que un matrimonio y/o hijos no jugarán en contra de las personas solicitantes del cambio.
- Formalizar un plazo para el proceso judicial de no más de tres meses, ya que se entiende que la identidad de género es un derecho humano que, además, es fundamental para poder acceder a otros derechos humanos tales como una atención en salud adecuada, el derecho al trabajo, etc.

3. Enmendar la reglamentación de la Comisión Asesora para asegurar el compromiso institucional

En el caso de que el nombre se retire de orden público (como está indicado en la recomendación 1), y así sin necesidad de implementar un proceso judicial, también se debe eliminar el papel de la Comisión Asesora, creando de esta manera un proceso 100% administrativo y sin la necesidad de expertos técnicos en la temática. Tomando en cuenta el motivo por el cual fue creada la Comisión Asesora –el actuar como experto técnico sobre identidad de género para el ámbito judicial– si no hay proceso judicial no existe la necesidad de una Comisión Asesora. El mantener la Comisión Asesora a pesar de la derogación del proceso judicial la ubica como forma de control social, el cual se entiende no debe existir en el caso de ejercicio de un derecho como el cambio de nombre y/o sexo.

En el caso de que el nombre no se saque del orden público y el proceso judicial siga como actualmente

existe, se sugiere lo siguiente para mejorar la eficacia y eficiencia de la Comisión Asesora:

- Aprobar desde el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) la enmienda a la reglamentación de la Comisión Asesora para sacar el rol del psiquiatra, y remplazarlo por una persona «capacitada en el área social con enfoque en género, la identidad de género, y la diversidad sexual».
- Formalizar los tiempos que actualmente maneja la comisión, cambiando los 150 días para la entrega del informe a un máximo de 30.
- Formalizar mecanismos de control de la Comisión Asesora.
- Especificar y reglamentar las tareas de a) creación, amplificación y análisis de una base de datos sobre el proceso de cambio; b) viajar al Interior para llevar a cabo entrevistas; c) sensibilizar/informar a otros funcionarios y funcionarias.

4. Capacitar a los funcionarios en el ámbito judicial/legal

Capacitaciones de jueces y abogados en temas de sensibilización de género a través de la integración del tema de género e identidad de género –y específicamente el cambio registral– a la formación judicial y de abogacía. Como afirma Suárez (2012) en su análisis de las realidades y perspectivas de la normativa del cambio de nombre y sexo registral: «La mirada debe estar puesta en los recursos humanos de los distintos servicios implicados y en que las prácticas profesionales se organicen con base en principios éticos que protegen, promueven y garantizan que las personas puedan encontrar en los servicios un espacio para ejercer sus derechos sin discriminaciones de ningún tipo. La mayoría de estas formas anacrónicas de ver el mundo son las que ocasionan los problemas prácticos de aplicación de la Ley de Identidad de Género, Cambio de Nombre y Sexo Registral» (2012: 48).

5. Mejorar los aspectos burocráticos del proceso administrativo en el Registro Civil

- Disponer de dos horarios distintos de funcionamiento de la Comisión Asesora –uno de mañana y uno de tarde– para facilitar el acceso a personas del Interior y a personas que trabajan jornadas nocturnas y/o estudian de mañana.
- Dedicar el puesto de la secretaría ejecutiva de la Comisión Asesora medio tiempo a las tareas del cambio registral. Actualmente dicha funcionaria no tiene horario fijo para sus tareas, lo cual dificulta la posibilidad de cumplir con sus responsabilidades.
- Agilizar el proceso de cambio de la documentación después de que salga la sentencia a través de la integración con otros sistemas estatales de modo que el cambio se registre automáticamente.
- Analizar la posibilidad de la creación de una Comisión Asesora móvil de medio tiempo para dedicarse exclusivamente a viajar al Interior, descentralizando así el proceso de cambio y facilitando el acceso regional.
- Crear un proceso de monitoreo de los procesos de cambio de nombre y/o sexo centralizado que permita saber, entre otras cosas, la cantidad de personas que se han aprovechado de la ley –desagregado por tramo de edad, género, ingresos, lugar de residencia, etc.–, los tiempos de los trámites, los resultados de los trámites y la satisfacción con los procesos.

tica de bienestar del año 2006, dentro del marco de los programas del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES). Dicho Plan surge en una etapa de crisis que da lugar a crecientes índices de pobreza e indigencia, y una tendencia alarmante de carencia de las necesidades básicas. Para enfrentar estas nuevas realidades, el Plan cuenta con siete políticas redistributivas, dentro de ellas el Plan Alimentario Nacional (PAN), una transferencia incondicional y no contributiva para hogares en situación de indigencia, y pobreza vulnerable a la indigencia, a través de la TUS. En aquel momento, la presencia de un menor y/o embarazadas en el hogar fueron reconocidos como las situaciones de vulnerabilidad más importantes. El programa se trata de una transferencia que se puede utilizar para adquirir únicamente comestibles, productos de higiene y productos de limpieza,¹⁵ y exclusivamente en una red de comercios solidarios. A fines del año 2011 existían 78.117 hogares con 269.085 personas (titular de la TUS y menores a cargo) beneficiarias de la tarjeta (CICCA, 2012).

El 28 de setiembre del año 2012 el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) extendió el Programa de la TUS a la población trans del país, quitando el requisito de que existieran menores a cargo y/o embarazadas, con lo que amplió considerablemente el rango de aplicación. El MIDES, a través de dicha política social, tiene seis cometidos principales:

- 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;

Tarjeta Uruguay Social Trans (TUS)

El otorgamiento de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) a la población general surge como una polí-

¹⁵ La compra de ítems no está restringida en la transferencia misma sino a través del monitoreo del uso de la misma y la sanción de beneficiarios/as y comercios solidarios que compran/venden por fuera de las categorías especificadas.

- 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 re-afiliación institucional generando un vínculo inicial con el MIDES;
- Incrementar el conocimiento a través del relevamiento de información de los/as beneficiarios/as (Área de Perspectivas Transversales, 2013: 4).

Dicha acción se clasifica como una acción afirmativa con el propósito de «la construcción de un ‘bienestar de inclusión’ que articule las políticas sociales universales y focales con acciones afirmativas que, efectivizando derechos, redistribuyen poder social» (Dirección Nacional de Políticas Sociales, 2011: 11). De esta manera, el MIDES crea la TUS Trans, la primera prestación de su tipo – no contributiva, incondicional y universal– en el mundo.¹⁶ Se sugiere un seguimiento a largo plazo de la TUS Trans no solamente para fomentar la mejora continua de la política, sino para utilizar como un caso ejemplar de este tipo de política a nivel internacional.

Resultados del monitoreo

Creación del programa

Antes de setiembre de 2012, la población objetivo del Programa TUS eran los hogares en situación de indigencia y pobreza vulnerable a la indigencia, con un fuerte enfoque sobre familias con embarazadas y/o menores de 18 años a cargo. Dentro de esta definición, las personas trans fueron vistas

como «hombres solteros» o «mujeres solteras», categorización que –invisibilizándolos/as como colectivo específico– generalmente no les permitió acceder a este beneficio.

A su vez, la forma de seleccionar a las personas beneficiarias de la prestación de la TUS era a través de la aplicación del Índice de Carencias Críticas (ICC), herramienta que mide el nivel de satisfacción de las necesidades básicas a través de una perspectiva puramente económica. La combinación de un enfoque heteronormativo de la familia y una herramienta que no reconozca fenómenos no-económicos como factores contribuyentes fundamentales a la pobreza y la exclusión social (con la excepción del nivel educativo), contribuyó mayormente a excluir a la población trans de la prestación. Explica Andrés Scagliola, Director de Políticas Sociales del MIDES:

Se vio que el Plan [de Emergencia] estaba diseñado para familias, y que las personas trans de alguna manera quedaban al margen... [A su vez] el índice de carencias críticas... se mostró totalmente ineficaz para evaluar una situación... en donde las determinantes muchas veces tienen que ver con lo económico, pero no son exclusivamente económicas... Están cruzadas por otras determinantes más vinculadas a discriminación pura y dura. Y sobre todo cuando esta discriminación hace que muchas de esas personas no puedan construir un proyecto familiar... por todo el estigma que les rodea. Entonces un índice construido para evaluar situaciones familiares, construido además alrededor de una idea de un núcleo familiar heterosexual, no aplicaba a estas personas.

El reconocimiento de las discriminaciones heterosexistas a nivel estructural de la prestación, llevó a un diálogo entre las organizaciones de la diversidad sexual y la Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS) del MIDES. A través de siete reuniones con 17 organizaciones de la sociedad civil

¹⁶ Según un análisis de bases de datos extensivo.

–seis específicamente trans y once de la diversidad sexual en general, con una participación de 57% de personas trans– se escuchó la demanda específica de la incorporación de la población trans en la población beneficiaria de la TUS. Se destaca que dicha demanda vino de ocho departamentos –Cerro Largo, Durazno, Flores, Maldonado, Mercedes, Montevideo, Salto y San José– y fue determinante para la apertura de la TUS a la población trans:

¿Por qué surge el tema de la Tarjeta?... Específicamente es una demanda de las mujeres trans, de las personas trans que asistían a las reuniones... la demanda surge desde la necesidad socio-laboral-educativa que tienen las personas trans para ser reinsertas en el mercado... Y ellas, una demanda concreta que dicen es: «queremos trabajo, queremos capacitarnos para el trabajo, y también queremos poder acceder a la Tarjeta Uruguay Social, a una prestación de servicio que se nos acerque de una forma.» (Tania Ramírez, funcionaria técnica de la División de Perspectivas Transversales, MIDES).

No obstante, hubo aspectos funcionales en la selección de esta prestación y no la creación de otra prestación distinta. Por un lado, su previa existencia y la coordinación necesaria para llevarla a cabo implicaba una facilidad de creación y aplicación de la política. A su vez, existió el deseo de enmarcar las acciones para la población trans dentro de sistemas ya existentes.¹⁷ Explica Scagliola:

Fue una decisión importante no crear un programa para trans, sino generar una acción... dentro de un programa que ya existe. Porque los programas específicos terminan generando ciclos viciosos porque son muy difíciles de romper.

A su vez, al ampliar la TUS para incluir a la población trans se generó una prestación universal, abierta a todas las personas trans, independientemente del análisis de su situación económica a través de la aplicación del ICC. Si bien esto surge a raíz de la antes mencionada inhabilidad de la ICC en cuanto a la medición de situaciones de vulnerabilidad que no sean económicas, también hubo una importante intención política. Explica Patricia Gainza, responsable de la División de Perspectivas Transversales de la DNPS:

La estrategia de las políticas afirmativas... [es que] surge el tema de la Tarjeta Uruguay Social como una reivindicación de la población trans, que es fundamental. Fundamental porque, cuando el Ministro [de Desarrollo Social] termina diciendo que sí a esta acción afirmativa,... lo que está haciendo detrás es mucho mayor que una tarjeta alimentaria... [Está] reconociendo a la población históricamente discriminada, una población que no aparece en ningún registro, ningún llamado, ningún beneficio. Y entonces no sólo está diciendo que es un interlocutor válido para recibir esta prestación, sino que las está reconociendo como colectivo, como personas, como ciudadanas.

Así, se entiende que la política de la TUS Trans es el resultado de un proceso de diálogo, un marco de trabajo intersectorial, un enfoque en la transversalización de los derechos, y un enfoque en las herramientas de acciones afirmativas. Del proceso de creación de la política se destacan tres instrumentos que se consideran buenas prácticas:

- Múltiples instancias de consultas con la población objetivo y especialmente con personas y organizaciones trans. En el caso de diseño de políticas públicas, una denuncia frecuente de las organizaciones trans tiene que ver con a) la falta de instancias de consulta con la población objetivo y b) la toma de organizaciones de la diversidad sexual como

¹⁷ Este deseo está también presente en las políticas de inclusión en la seguridad social como se destacará en el próximo capítulo de este informe.

referentes de la población trans. En el caso de la elaboración de la TUS Trans estas preocupaciones fueron subsanadas a través de las consultas llevadas a cabo.

- La inserción de la población trans a un programa ya existente para facilitar su implementación y, desde una perspectiva simbólica, para demostrar igualdad de derechos y beneficios.
- El quiebre del sistema binario de género y la visibilización de las problemáticas existentes en personas cuya identidad de género no coincide con lo hegemónico, tanto abiertamente como

en las herramientas utilizadas para hacer políticas.

Estructural

Acceso

Por su carácter universal, el acceso está facilitado, ya que no existe necesidad de llevar a cabo procesos de conformación de ingresos, visitas a casas, entre otros (en comparación al programa TUS común). Se destacan las siguientes diferencias entre los procesos de acceso a la TUS Trans y la TUS común:

Tabla 2. Comparación de la TUS común y la TUS Trans

	TUS común	TUS Trans
Población beneficiaria	Hogares en situación de indigencia y pobreza vulnerable a la indigencia, medidas por la Índice de Carencias Críticas (CICCA, 2011).	Personas trans en todo el país, en toda situación socioeconómica
Prueba de características del beneficiario	Aplicación del algoritmo del índice de carencias críticas (ICC); visita al hogar	Ninguno; visita al hogar solamente para la ampliación de la información
Tiempos de gestión	No disponible	Un mes
Período mínimo/máximo para recibir beneficios	Renovación anual según el ICC	Dos años mínimo
Monto	Según número de hijos/as	625 pesos uruguayos; USD 29
Condicionalidad	No	No
Universalidad	No	Si
Acción afirmativa	No	Si
Implementación	2006	2012

Fuente: Elaboración propia.

Hay que hacer hincapié en los aspectos de las campañas de información sobre la disponibilidad de la prestación a los/as beneficiarios/as de la población objetivo. Para éstos, se elaboró un marco en conjunto con la población beneficiaria, que contemplaba las modalidades de acceso a las mismas, con información sobre los derechos de las personas trans, tanto a la TUS como a otros derechos y/o be-

neficios. No obstante las buenas prácticas en cuanto a la creación del spot publicitario y de los folletos informativos, puede ser que existan dificultades en hacerlos llegar a la población objetivo dada la falta de institucionalización de la misma. Por lo tanto, si bien existen materiales de difusión, se enfocó en estrategias de boca a boca para transmitir la existencia de la TUS Trans como una decisión concreta

que intentó contemplar las características de la población trans. Como sostiene Tania Ramírez:

El tema de la llegada [de información sobre la TUS]... esto tiene que ver con tener en cuenta la realidad de la población concreta. Si vos hacés un mailing o generás otras estrategias de comunicación, probablemente a la población no le llega. Pero el boca a boca [y]... cuestiones como más concretas [funcionan].

En los casos en los cuales las personas trans no están organizadas en colectivos y/o integradas a programas estatales, el boca a boca puede ser un mecanismo útil. No obstante, la fuerte dependencia de ella puede llegar a implicar que la información transmitida sea incompleta y/o errónea.

Calidad

Desde un primer momento, el MIDES destaca como dificultad en la creación de políticas para garantizar mejor los derechos de las personas trans, la falta de información sobre esta población. Afirmar que «el desarrollo de políticas sociales con enfoque de derechos humanos... implica partir y elaborar una estrategia sobre la base de un diagnóstico lo más preciso posible. En este sentido, no contamos con información sobre las características de esta población» (Dirección Nacional de Políticas Sociales, 2011: 5). El MIDES, para combatir dicha falta de información, desarrolló como parte del proceso administrativo de la postulación para la TUS Trans, un formulario a completar por las personas solicitantes sobre su situación actual.¹⁸ A través de este mecanismo –una parte obligatoria del procedimiento para obtener la TUS– el MIDES ha podido crear la base de datos socioeconómicos y demográficos más grandes de la población trans en Uruguay. Dicha base, la cual seguirá expandiéndose con cada nuevo/a postulante para la TUS, per-

mitirá determinar con más precisión las necesidades principales de la población trans.

Procesos

Acceso

Por sus características estructurales –específicamente su alcance universal– el acceso a la TUS Trans se caracteriza como fácil. Por la no necesidad de pruebas de ingresos/ situación socioeconómica, los tiempos de gestión son cortos. A su vez, el acceso es significativamente igualitario según zona, y se destaca la característica completamente gratuita del trámite, lo cual implica un acceso económico del 100%. No obstante la facilidad teórica, se encuentran dos áreas problemáticas en cuanto al acceso en la actualidad. En primer lugar, se encuentra posible discriminación y/o falta de conocimiento por parte de funcionarios/as de los MIDES territoriales y/o los beneficiarios/as de la TUS. Si bien la TUS Trans es universal, desde la sociedad civil de la diversidad sexual y de género se denuncian instancias de negación o de revocación de la TUS a personas trans:

[Participante de Flores] Una de ellas fue [para pedir la tarjeta] pero, como tiene propiedades que los hermanos no pueden tener en su nombre, se las pasaron a nombre de ella. Y a ella, no se la dieron [la tarjeta]. [Participante 2] La tarjeta, se la sacaron [de una chica trans en Mercedes]. Porque le fueron a inspeccionar... había podido poner una cerámica y hacer un fogoncito de 2 por 2 y le decían que lo único que no permitieron en ningún ámbito era tener cerámicas... [Participante, interrumpiendo] Creo que los funcionarios se confunden [la Tarjeta Trans con la Tarjeta Común. Creo que es eso]... Y está en extrema pobreza.

Desde la DNPS, el órgano centralizado que actualmente se encarga el monitoreo de la TUS Trans, se asegura que no se ha retirado ninguna TUS Trans. Esto, más el testimonio anterior, demuestra una

¹⁸ Ver Apéndice 5.

confusión sobre la TUS común y la TUS Trans, y la necesidad de crear un mecanismo para el caso en el cual una persona trans que es beneficiaria de la TUS común se cambia a la TUS Trans en una forma ágil que no implique la pérdida de beneficios durante la transición.

A su vez, cabe resaltar la percepción de una dificultad de usar la TUS Trans por una falta de acceso a los comercios adheridos a la política, los así nombrados «comercios solidarios». Una persona trans miembro de una organización de la sociedad de la diversidad sexual y de género destaca:

Son muy pocos, y [con] productos limitados, y no son comercios que sean baratos como para que te rinda el pequeño monto. Eso pasa en Paysandú, y acá en Montevideo también... [Otros participantes: sí]... También me pasó en Salto. Y tenía que ir a un comercio en el centro, porque no había en otro lugar. Me parece que tendría que haber un poco más de comercios adheridos.

Por falta de sistematización de los datos geo-referenciados y de datos relacionados a percepciones dentro de la población beneficiaria de la TUS común, es imposible distinguir si esta percepción es un fenómeno aislado a la población beneficiaria de la TUS Trans o si existe también dentro de la población beneficiaria de la TUS común.

Calidad

En cuanto a la calidad de la prestación, hay que señalar dos temas importantes. En primer lugar, se destaca la insistencia en mecanismos que respeten la identidad de género de los/as beneficiarios/as, un paso importante en la incorporación de la perspectiva de la diversidad sexual en las políticas sociales. Como destaca Scagliola:

En la Tarjeta Uruguay Social si la persona no ha hecho su cambio de nombre y sexo

registral la preocupación es decir «bueno, pongamos los dos apellidos» [y no el nombre de pila] buscamos una alternativa, porque es nuestra responsabilidad no violentar a las personas [utilizando un nombre que no corresponde con la identidad de género].

Así se demuestra una transversalización *real* de la perspectiva de género y de derechos humanos, asegurando que las políticas que pretenden fomentar la inclusión de la población no tienen el efecto opuesto. Por otro lado, es relevante notar la importancia simbólica que tiene la TUS, visto desde el Estado. El Estado reconoce que la prestación misma de la TUS es mínima, y si bien es un aporte, no cambia las situaciones de vulnerabilidad en las cuales se encuentran las personas trans. Sin embargo, hace hincapié en su importancia como reconocimiento y reivindicación histórica:

Creo que a mucha gente le significa algo una transferencia en términos materiales, pero sobre todo les significan [algo] en términos simbólicos. Así como la cédula con el nombre que uno elige es... decir «el Estado reconoce que tiene que ocuparse de tus problemas...» (Andrés Scagliola)

Reparación

Oficialmente, los mecanismos de denuncia son los mismos que los de la TUS común. Sin embargo, en la práctica, las denuncias de las personas trans son pasadas o llegan directamente a la División de Perspectivas Transversales (DPT), lo cual facilita un trabajo interdepartamental –y una presión mayor– el equipo permanente de la TUS. Confirma Tania Ramírez:

Es muy importante nuestra presencia en alguna manera en seguimiento y acompañar, cómo las circunstancias se han presentado, en que te llama un referente de alguna organización de la sociedad civil y te plantea que hay dos mujeres trans y un varón trans que

pidieron su tarjeta el año pasado y todavía no la tienen. A nivel general del Estado reconocen que nosotros somos los referentes en la temática; llamamos y preguntamos qué pasó con esto.

Si bien esta práctica implica que las denuncias que llegan a la DPT se atienden rápidamente, en el corto plazo será beneficioso integrarlas al sistema común, ya que podría llegar a impactar negativamente en el desempeño de otras tareas de la DPT. A su vez, el ingresar los procesos de la TUS Trans a los procesos de la TUS común es un paso necesario para asegurar su ubicación como política integral y no como una política especial para la población trans.

Para lograr esto, se verá necesario fomentar las capacidades de monitoreo y reparación de la TUS común, ya que existen indicaciones de que éstos se encuentran débiles y con dificultades de responder adecuadamente a denuncias recibidas.

Revisión continua / Participación / Acceso a la información

La DPT está actualmente haciendo un seguimiento de la implementación y el funcionamiento de la TUS Trans. Si bien no es su rol como DPT, por su importancia en la creación de la prestación, determinó generar consolidaciones mínimas y una sistematización de la información a lo largo del primer año de implementación. Aunque no existe un mecanismo explícito para la revisión por parte de la población objetivo de la TUS, se puede afirmar que existe una voluntad política para evaluar la prestación e incluir a la población en ella. Un caso ejemplar es el de Salto, en el cual la instancia de evaluación de la TUS –más allá de proveer una retroalimentación de información al MIDES– en cierto forma fomentó la creación de redes entre personas trans y su acercamiento a instituciones públicas, fortaleciendo así tanto su participación como su acceso a la información. Recuerda Marce-

la Azambuja, jefa de la Oficina Territorial del MIDES en Salto:

Un día me llaman desde Perspectivas Transversales de Montevideo y me dicen... ¿qué opinás de hacer una reunión y evaluar con [las mujeres trans, su perspectiva de la TUS]... Las llamamos una por una y ahí vienen el primer día...evaluando la Tarjeta y ahí surge, no sé de quien, [la idea de que]«tenemos que organizarnos y trabajar juntas para nuestros derechos» y no se me ocurre mejor idea que decir «si necesitan un lugar de reunión, el MIDES está a su disposición»... A partir de ese día que fue en marzo, se reunieron todos los jueves sin faltar uno... Y ahora [tenemos la marcha contra la homofobia, lesbofobia y transfobia] como resultado de todo esto.

Una experiencia parecida tuvo lugar en Mercedes, Soriano, dónde actualmente se está formando un grupo trans.

En cuanto al monto de la TUS, existe una revisión anual por parte del MIDES que adecua los montos de la prestación según el índice de precios de alimentos y bebidas, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística. Los montos de la TUS Trans y la TUS común son iguales, según el número de menores a cargo.

Últimamente, es importante destacar el alto nivel de conocimiento de la existencia de la TUS por parte de la población beneficiaria. No obstante, se encuentra que este conocimiento es solamente parcial, ya que existen muchas confusiones en cuanto a las especificidades de la política, y especialmente en cuanto a su carácter universal en relación a nivel de ingresos y edad. Es probable que esto sea un resultado de la estrategia de «boca a boca» utilizada para informar sobre la TUS, la cual es dependiente del nivel de conocimiento de individuos y puede reproducir información parcial o errónea. Será necesario trabajar con la población beneficiaria para

contestar las preguntas y rellenar los vacíos de conocimiento, asegurando así un mayor acercamiento de beneficiarios/as potenciales a la política.

Evaluación comparativa con Argentina

Si bien por sus características universales e incondicionales se entiende que la TUS Trans es una

prestación única a nivel internacional, aquí se hace comparación con la prestación más parecida en términos de **propósito** a nivel regional, el seguro de empleo y capacitación en Argentina (proveniente del mes de abril de 2013). Dicho seguro, si bien comparte poco en su implementación, coinciden en su propósito de vincular a la población trans con el Estado y, específicamente, el sistema formal de empleo.

Tabla 3. Comparación de transferencias monetarias a la población trans, Uruguay y Argentina

	TUS Trans, Uruguay	Seguro de Empleo y Capacitación, Argentina
Población beneficiaria	Personas trans en todo el país, en toda situación socioeconómica	Personas trans en todo el país, situación de desempleo
Prueba de características del beneficiario	Ninguno; visita al hogar solamente para la recolección de información	Certificación negativa de ANSES; Historia laboral
Tiempos de gestión	Un mes	No disponible
Período mínimo/máximo para recibir beneficios	Dos años mínimo	No disponible
Monto	625 pesos uruguayos; USD 29	225 pesos argentinos; USD 41
Condicionalidad	No	Si
Universalidad	Si	No
Acción afirmativa	Si	Si
Implementación	2012	2013

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al propósito de la TUS, afirma Andrés Scagliola:

Las transferencias monetarias también funcionaban como incentivo para que una persona nos dé un conjunto de información [al rellenar la solicitud de la prestación] que de otra manera no podríamos obtener. Entonces, también era esto: decir... vamos a poder pensar otras [intervenciones para mejorar la situación de vida]. Y de hecho, bueno, surge este Objetivo Empleo y nosotros a su vez en

la rendición de cuenta... se nos está habilitando generar acciones afirmativas dentro de Uruguay Trabaja.¹⁹

Las dos vías distintas de inserción en los proyectos educativos-laborales propuestas tienen diferencias importantes. Principalmente, se destacan la falta

¹⁹ Se desarrollará un análisis de los programas Objetivo Empleo y Uruguay Trabaja en la sección de Trabajo en la segunda parte de este libro.

de universalidad y los requisitos administrativos para entrar en la prestación argentina. Esto implica una focalización más estricta en cuanto a la prestación uruguaya, lo cual conllevará a un porcentaje menor de la población accediendo a la misma. A su vez, dado que su propósito es más explícito, la prestación argentina podría llegar a funcionar con más agilidad política. En ambos casos, las políticas son demasiado jóvenes para poder analizarlas según su efectividad respecto a la inserción de la población objetivo en el ámbito laboral. Uno de los puntos más fuertes a favor de la TUS es que tanto el Estado como personas trans miembros de organizaciones de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género están fuertemente a favor de que sea una manera de vincular mejor a la población trans con otros servicios estatales, y no solamente una transferencia monetaria:

Si vos, teniendo la tarjeta entrás a través de esa tarjeta a una bolsa de trabajo, a una posibilidad laboral, a una posibilidad de estudios, de capacitación, de perfeccionamiento en tu profesión [Participante, interrumpiendo: que sea tenido en cuenta en los llamados públicos], que sea tenido en cuenta en los llamados públicos, es decir, si la tarjeta es la puerta de entrada a otras cosas –en tal manera que vos, en algún momento, digas «yo no preciso más la tarjeta hoy...»- me parece que como política afirmativa está buena. (Personas trans miembros de organizaciones de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género)

No obstante, la percepción de una falta de implementación de este aspecto de la política hasta el momento es un punto de molestia por parte de la sociedad civil.

[Participante 1] Si es como ellos dicen como un fin de obtener información hacia la po-

blación trans y todo eso; me parece un servicio totalmente incompleto. Porque... me parece que es muy figurete, es dar una tarjeta y damos la tarjeta, ya está, no hacemos más que esto. Porque si quieren incluirnos, si quieren apoyarnos, no lo hacen [así].

[Participante 2] Yo lo primero que pensé cuando escuché el tema de la tarjeta es que nos iban a tener en cuenta para después hacer otro tipo de política para las personas que tienen la tarjeta. Pero esto no se ha dado todavía. Ya ha pasado bastante tiempo, un año... A mí nunca me llamaron. (Personas trans miembros de organizaciones de la sociedad)

Conclusiones preliminares

Con la creación de la política, surge el espacio del MIDES –y especialmente la DPT– como espacio institucional y estatal al cual la población trans se acerca y reconoce como referente. Este es un gran cambio de hace dos años cuando Calvo encontró que «a diferencia de otras formas de exclusión, la discriminación basada en la identidad de género no cuenta con espacios estatales que promuevan su reversión. Una persona trans que es rechazada por su familia en su adolescencia... carece tanto de posibilidades de sustentarse que no obliguen a la venta de su cuerpo... como de espacios de referencia estatales que pueden garantizar un futuro libre de abusos y en igualdad de condiciones respecto a otras personas» (2011: 83). A su vez, se destaca que existe un acceso que se puede caracterizar como muy bueno, y un fuerte enfoque en la transversalización de la diversidad sexual y los derechos humanos. Finalmente, se destaca el trabajo intrainstitucional dentro de las varias partes del MIDES para hacer llegar dicha transversalización más allá de la TUS.

Recomendaciones

1. Fortalecer la utilización de la TUS como puerta de entrada para la matriz de protección social

- Una de las metas específicas de las TUS es «vincular a la población trans al sistema de prestaciones y protección social». Como fue antes expuesto, este deseo es compartido tanto por el Estado como por la población trans. Sin embargo, por los tiempos de análisis de los datos de la TUS, aún no se ha podido empezar esta etapa. Se sugiere implementar esta fase de la política lo más pronto posible. Ante la falta de análisis de datos completos, se sugiere utilizar el documento *La transversalización de los derechos: Recomendaciones preliminares para la inclusión de la población trans en el sistema de protección social uruguayo* para un primer acercamiento a las necesidades de la población trans. Específicamente, se sugiere la creación de convenios entre el MIDES y otros organismos estatales para asegurar la inclusión en el mercado laboral.
- La solicitud de la TUS tiene la posibilidad de derivar a personas interesadas en el cambio registral de nombre/sexo al programa de Identidad, a los programas del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), y al programa Uruguay Trabaja del MIDES. Se sugiere hacer lo mismo con otros programas ya existentes de capacitación, reinserción en el ámbito educativo, inserción en el mercado laboral, etc. y, en el momento de su creación, otros programas dirigidos específicamente a la población trans.

2. Fortalecer la recolección de información desde la TUS

Se sugiere, por su carácter único a nivel internacional, llevar a cabo una evaluación fuerte del programa a los 5 años, que podría servir tanto para una evaluación estatal como para un programa piloto a

nivel internacional. Dicha evaluación requerirá un fortalecimiento importante de los mecanismos de recolección de datos:

- Asegurar la recolección de información completa desde la planilla de la TUS Trans. Dicha planilla es una herramienta fuerte, pero pierde mucho de su valor al tener una cantidad importante de datos ausentes.
- Adecuar las categorías de recolección según los resultados de los monitoreos *Población trans en el Uruguay* (aún no finalizado) llevado a cabo por la Facultad de Ciencias Sociales (Departamento de Sociología y Departamento de Ciencias Políticas) y por la Facultad de Ciencias Económicas (Instituto de Estadística e Instituto de Economía) de la Universidad de la República y el informe *La transversalización de los derechos: Recomendaciones preliminares para la inclusión de la población trans en el sistema de protección social uruguayo*.
- Asegurar un enfoque en derechos humanos de los indicadores e información recolectada.

3. Corregir descuidos en la aplicación de la política

- Expandir la red de comercios solidarios. Si bien, la política puede expandir a la población trans entera, no llegará a su potencial completo si la TUS no es fácilmente utilizable.
- Crear un mecanismo que facilite el cambio desde la TUS común a la TUS Trans para trans que son beneficiarios/as de la TUS bajo el régimen común. Asegurar que este mecanismo sea ágil y que no implique la pérdida de beneficios durante la transición.
- Capacitar a funcionarios y funcionarias del MIDES (específicamente de los MIDES territoriales) sobre la diferencia entre la TUS co-

mún y la TUS Trans, haciendo hincapié en la universalidad de la TUS Trans.

4. Crear mecanismos de mejora continua de la política

- Establecer un mecanismo de seguimiento permanente y participativo. La inclusión de la población trans en la creación de la TUS Trans es una de las mejores prácticas en cuanto a la creación de la política. El mismo mecanismo se debe utilizar para monitorear el programa y asegurar su funcionamiento y evolución con la población objetivo (PNUD Argentina, 2011).
- Crear metas específicas para medir y evaluar los resultados del programa. Se sugiere monitorear tanto la incorporación de la población trans en el programa como los resultados de la incorporación en cuanto a: la satisfacción de necesidades básicas, las conexiones con otros programas estatales, cambios en la inserción en el mercado laboral (por ejemplo en las tasas de ejercicios del trabajo sexual, tanto formales como informales), la institucionalización de la población/ su inclusión en la matriz de bienestar social, etc.
- Asegurar el acceso a información completa sobre la política y los criterios de acceso a ella.

5. Asegurar la eficacia, eficiencia y no repetición de tareas del programa (en comparación a programas externos a la DNPS del MIDES) a través de la comunicación y colaboración inter e intrainstitucional

La política de la TUS viene en un momento especial en cuanto a la visibilización y preocupación de

la población trans, tanto en el ámbito estatal (a través de su visibilización como población) como en el ámbito académico y de la sociedad civil. Si bien el aumento en programas orientados hacia la población trans es un cambio positivo, también implica la posibilidad de redundancia en programas, estudios, etc., que podría llegar a ser negativa. 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. Para evitar fomentar este ciclo se hacen las siguientes recomendaciones:

- Establecer y/o fortalecer relaciones con otros organismos estatales y no estatales trabajando para la mejora de las condiciones de vida de las personas trans: la Facultad de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Economía de la Universidad de la República (UdeLaR); el receptor estatal –el Ministerio de Salud Pública (MSP)– y no estatal –la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), del proyecto *Hacia la inclusión social y el acceso universal a la prevención y atención integral en VIH/sida de las poblaciones más vulnerables en Uruguay*, financiado por el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, en un acuerdo de subvención con Uruguay avalado por la Comisión Nacional Sida-Mecanismo Coordinador País (COMSIDA-MCP); el Instituto Nacional de Juventud, y otros.
- Crear un mecanismo de coordinación a nivel nacional en cuanto a asuntos trans en particular y asuntos de la diversidad sexual y de género en general.

Inclusión de trabajadores/as sexuales trans en la seguridad social

El Banco de Previsión Social (BPS) junto a organismos internacionales plantea que la seguridad social es un derecho humano. Como tal, es deber del Estado asegurar los mecanismos de inclusión de los ciudadanos y ciudadanas y residentes en el mismo. En el Uruguay, como en la mayoría de los países, este mecanismo es a través del trabajo, específicamente a través de contribuciones de parte de empleado y empleador.

Si bien este mecanismo asegura un financiamiento (generalmente) estable del sistema de seguridad social, desde una perspectiva de los derechos humanos suele tener dos fallas importantes. Por un lado –en el sistema uruguayo actual– no plantea la redistribución de ingresos, salvo en casos especiales.²⁰ Es decir, los distintos niveles de contribución conllevan a distintos niveles de jubilación durante la vejez. Por otro lado, el sistema –basado en el concepto de «trabajo formal»– deja por fuera a las y los trabajadores que ejercen trabajos informales y/o trabajos que la sociedad no concibe como «trabajo». Este último fue el caso de las y los trabajadores sexuales previo al año 1995; el no reconocimiento de su profesión como un trabajo limitó su acceso al derecho fundamental a la seguridad social.

Como explica Ernesto Murro, presidente actual del BPS,

«en Uruguay [la seguridad social] es obligatoria. Las normas de exclusión que existen son absolutamente residuales, marginales... pero después, en general, la seguridad social es obligatoria. Y lo que hay que ver es como entra la gente... La inclusión al sistema no es a través de la creación de regímenes diferen-

tes, sino la inclusión al sistema a través de procesos diferentes de inclusión en el sistema general... la idea es confluir hasta un sistema de seguridad social... el sistema busca que se vaya hasta un sistema general...». Siguiendo esta forma de pensar, en el año 1995 el BPS resolvió que «quienes ejerzan la prostitución dentro de las disposiciones reglamentarias que autorizan tal ejercicio tienen amparo como trabajadoras no dependientes, por las leyes n° 12.138 y 12.380, siendo titulares de todos los beneficios que brinda el BPS a sus afiliados» (R.D. 45-18/95 del 5 de diciembre de 1995).

Así entraron las mujeres trabajadoras sexuales – siete años antes de que la ley 17.515 las reconociera como trabajadoras formales– al sistema de seguridad social. Llevaría 14 años más para que, en diciembre del 2009, luego de un proceso de incidencia política llevado adelante por varias organizaciones de la sociedad civil, el BPS resolvió realizar una adecuación normativa, ampliando la cobertura social vigente a todos los trabajadores y trabajadoras sexuales, sin distinción de identidad de género. Es decir, se incorporó a las y los trabajadores sexuales trans y masculinos en la resolución que previamente había estipulado solamente a las trabajadoras sexuales femeninas (R.D. N° 42-2/2009 del 17 de diciembre de 2009). De esta manera se abrió el acceso a prestaciones como la cobertura en salud, el subsidio por enfermedad, la jubilaciones y pensiones, la asignación familiar, etc. en pie de igualdad con cualquier otro trabajador/a bajo la modalidad de empresa unipersonal y, en el año 2011, como monotributo.

Según la información que maneja el BPS, la inclusión de los/las trabajadores/as sexuales en el BPS es una «acción inédita en América Latina por la ciudadanía y calidad de vida de trabajadores y trabajadoras sexuales» y con el propósito explícito de «seguir profundizando la búsqueda de formas más accesibles... de inscripción al BPS, así como el reconocimiento de años anteriores de trabajo y

²⁰ Para una lista de estas excepciones, ver nota al pie 23.

oportunidades de capacitación laboral en otras actividades» (BPS, 2010).

Resultados del monitoreo

Creación de la política

La inclusión de las y los trabajadores sexuales en las políticas de protección social del BPS viene a raíz de la concepción del trabajo sexual como un trabajo, y no como un delito. Este concepto, las políticas de regulación, y el otorgamiento de responsabilidades y derechos, son un paso simbólico fuerte hacia la plena inclusión de las y los trabajadores sexuales en la vida social uruguaya, incorporándolos al marco de un trabajador con plenos derechos.

La incorporación de las trabajadoras sexuales mujeres en los programas de BPS en el año 1995 viene a raíz de un diálogo sostenido entre el PIT-CNT, la Asociación de Meretrices Profesionales de Uruguay (AMEPU), la Facultad de Medicina, la Dirección del Orden Público del Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud Pública, el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), la Intendencia Municipal de Montevideo, la Coordinadora de Travestis, y el BPS. A consecuencia de dicho diálogo, el BPS resolvió la incorporación de la colectividad de trabajadoras sexuales femeninas como empresas unipersonales en el mismo año. Es destacable que dicha resolución surgió antes del reconocimiento del trabajo sexual como un trabajo legal en 2002.²¹ Es decir, el BPS fue el primer organismo estatal que reconoció a las trabajadoras sexuales como trabajadoras y no criminales.

En 2007 Uruguay pasa por un proceso de reforma tributaria. Entre otros cambios, dicha reforma expande la definición de las profesiones que pueden adherir a la normativa del monotributo. A raíz de esto, entre el año 2001 y el año 2007, se agregan

casi 24.000 monotributistas, aumentando un 700% la cantidad de monotributistas. En el mismo año, el BPS inicia un segundo diálogo sobre el trabajo sexual, esta vez incluyendo organizaciones tanto de trabajadores y trabajadoras sexuales mujeres, varones y trans²² y con el apoyo técnico de ONUSIDA. Así es que en el año 2009 cambian dos aspectos de la reglamentación: por un lado, la categoría de trabajo sexual pasa de empresas unipersonales a monotributo. Por otro lado, se agregan trabajadores sexuales masculinos y trans a la población objetivo de la política. Es interesante notar que, desde el primer momento en el cual surgió la inclusión de las trabajadoras sexuales en la seguridad social en el año 1995, existió un diálogo sobre la inclusión de los trabajadores sexuales masculinos, lo cual se mandó a la sala de abogados del BPS para estudiar.

Estructura

Calidad

En primer lugar, la calidad de la política está marcada por la posibilidad de sacar conclusiones sobre la misma a través de datos completos y desagregados. En el caso de la inclusión de los y las trabajadoras sexuales en el BPS, existe una falta de desagregación de datos, lo cual dificulta inmensamente este proceso. Ya que, según Ernesto Murro, «no hay un registro ‘marcado’ para este sector», no es posible llegar a conclusiones sobre la inclusión de las y los trabajadores sexuales según género, o sobre la cantidad de trabajadores sexuales jubilados. A su vez, no están previstos monitoreos periódicos sobre este sector. Ambos factores dificultan saber si la política está siendo lo más efectiva posible y, por lo tanto, si es necesario efectuar cambios en ella.

²¹ A través de la ley 17.515.

²² Se destaca la presencia de los siguientes organizaciones de la sociedad civil: ATRU, AMISEU, KM 0, REDUTRASEX, ALPECSE, CIEI-SU, Ovejas Negras y AMEPU.

En segundo lugar, hay que hacer hincapié en que la ubicación del registro de los y las trabajadoras sexuales es en el Ministerio del Interior (MI) y el Ministerio de Salud Pública (MSP), y no dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Si bien en el tiempo de creación de la ley el trabajo sexual no fue considerado un trabajo lícito, con la ley 17.515 del año 2002 se convirtió en esto. De ahí la ubicación de los registros de los y las trabajadoras sexuales en el MI y el MSP, y el proceso de registro como lo mismo en el MI, manda señales confusas, ubicando al trabajo sexual como trabajo pero regulándolo como si fuera delito (MYSU, inédito). A su vez, ubicar el registro de las y los trabajadores sexuales fuera del ámbito del trabajo complejiza la coordinación que podría hacer el BPS con el MTSS a la hora de promover la inclusión en la seguridad social.

Protección financiera

A lo largo del proceso de inclusión de los y las trabajadoras sexuales en la seguridad social se destaca la preocupación del BPS por el acceso financiero de los mismos. Como el sistema de seguridad social uruguayo se basa en un sistema contributivo basado en el trabajo, muy rara vez existen poblaciones que perciben pensiones no contributivas. Esto implica que la protección que financiaría a la seguridad social para personas que no trabajan es casi inexistente.²³ En el caso de los trabajadores independientes (es decir, los trabajadores que no son empleados) la afiliación a la seguridad social es a través de la creación de una empresa autónoma. La inclusión de los y las trabajadores/as sexuales en BPS en 1995 surgió de esta manera pero, tomando conciencia de la situación económica agravada de los mismos, hizo un esfuerzo para facilitar en lo posible la protección financiera. Así surgió en un primer momento una

cláusula explicitando que la inclusión de trabajadores/as sexuales no «perseguirá de oficio el pago de los aportes generados con anterioridad a esta resolución» (R.D. 45-18/95). Es decir, no estarían obligados/as a pagar aportes por los años que habían trabajado informalmente. En un segundo momento, dándose cuenta de la inaccesibilidad económica de la empresa unipersonal, el BPS habilitó la inclusión de los trabajadores sexuales en el régimen del monotributo, lo cual implicaba un aporte significativamente menor que el aporte de la empresa unipersonal. En un tercer momento, a través de un convenio con el MIDES, surgió la creación del *Monotributo Social MIDES*, herramienta con la cual los costos de los primeros tres años del monotributo estuvieron subsidiados, para monotributistas en situación de vulnerabilidad.

Procesos

Acceso

Si bien, la inserción de los trabajadores y trabajadoras sexuales en BPS a través del monotributo viene de un proceso participativo que ha dado cuenta de las necesidades de las y los trabajadores sexuales, no ha logrado un acceso real de los mismos/as a la seguridad social. Así explicita Suárez cuando dice que «existe una serie de elementos que la reglamentación del trabajo sexual consagra[,] pero que no ve su correlativo en la realidad fáctica» (2012: 71). Lo mismo se puede apreciar en la tabla 4, la cual demuestra la escasa (1,33%) inclusión de los y las trabajadores/as sexuales en la seguridad social.

²³ Los únicos casos de pensiones no contributivas son las de pensiones a la vejez, asistencia a la vejez, y pensiones por discapacidad.

Tabla 4. Inclusión de trabajadores y trabajadoras sexuales en la seguridad social

	Trabajadores sexuales masculinos	Trabajadoras sexuales femeninas	Trabajadores/as sexuales totales
Cantidad	3.135	4.378	7.513
Cantidad incorporado en BPS	No disponible	No disponible	100 ²⁴
Porcentaje incorporado en BPS	No disponible	No disponible	1,33%

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo TS Femeninas- PPITS-SIDA/MSP- AMEPU; Censo TSM y trans - PPITS-SIDA/MSP, ATRU; y datos del BPS.

Calidad

Los/as beneficiarios/as potenciales –las y los trabajadores sexuales que *no* se afilian a BPS– cuestionan la calidad del servicio en tres ámbitos. Por un lado, los y las trabajadoras sexuales de edades avanzadas cuestionan el poco tiempo de aportes que pueden llegar a tener, ya que no existió la posibilidad de afiliación antes de 1995 para trabajadoras sexuales, y antes de 2009 para trabajadores sexuales masculinos y trans.²⁵ El BPS está al tanto de este problema, tanto para trabajadores y trabajadoras sexuales como para monotributistas en general. Asiente Murro:

Creo que lo que falta [en la ley de inclusión de monotributistas] es... la posibilidad de reconocer [años trabajados] hacia atrás. Porque si hoy alguien tiene 40 años o 50 años, puede pagar un monotributo estos últimos

años, pero si quiere reconocer para atrás como unipersonal; esto es impagable. Este punto... está contemplado en un proyecto de ley que aprobó el directorio [del BPS] en noviembre del 2012... donde específicamente dice la ley que se podrá reconocer hacia atrás para todos los monotributistas el doble del período aportado... aun en la época en la que el monotributo no existía.

Si bien existe la posibilidad de remediar este aspecto de la ley, hasta el momento no existe la posibilidad de reconocimiento retroactivo.²⁶

En segunda instancia, existe un cuestionamiento por parte de las trabajadoras sexuales trans sobre la posibilidad actual de llegar a jubilarse, dada la baja expectativa de vida de las personas trans. De este modo, plantean que pagar aportes al BPS es una inversión que nunca llegarán a aprovechar, ya que la edad para jubilarse son 65 años y la expectativa de vida de una persona trans es menor.

En última instancia, existe la denuncia de los 30 años estipulados de trabajo necesarios para jubilarse. Dado el vínculo fuerte entre la juventud y la

²⁴ Esta cifra incluye tanto trabajadores/as sexuales afiliados a BPS por parte de empresas unipersonales como por empresas monotributo. Existe una posible subrepresentación en esta cifra, ya que no existen datos sobre las personas dependientes dentro de las empresas monotributo (esta información sí está disponible para las empresas unipersonales). Por lo tanto, se ha tomado las empresas monotributo como si representaran una sola persona.

²⁵ Y si bien existió la posibilidad de afiliación entre 1995 y 2011, fue a través de una empresa unipersonal, la cual estuvo fuera de las posibilidades económicas de la gran mayoría de trabajadores/as sexuales.

²⁶ Ver la discusión en la sección «Revisión continua/Participación/ Acceso a la información» dentro de los procesos de la ley para una discusión más profunda sobre la posibilidad de reconocimiento hacia atrás para monotributistas.

posibilidad de ganarse la vida ejerciendo el trabajo sexual –mas los riesgos inherentes del ejercicio del trabajo sexual– los y las trabajadoras sexuales afirman no tener la posibilidad de ejercer los años requeridos por el BPS para llegar a la jubilación (MYSU, inédito). A su vez, la dificultad para ganarse la vida en edades avanzadas complica la posibilidad de que el reconocimiento de años trabajados antes de la inclusión en el BPS solucionara las jubilaciones de los y las trabajadoras sexuales mayores, ya que sus posibilidades de pagar un monotributo declinan exponencialmente con su edad.

Protección financiera

Como se ve en el argumento sobre protección financiera en el nivel estructural de esta política, no

existen mecanismos de inclusión en la seguridad social para poblaciones que no han aportado al BPS a lo largo de sus trayectorias laborales, salvo en los casos puntuales de pensiones a la vejez, asistencia a la vejez y pensiones por discapacidad. El principal mecanismo que tiene el BPS para facilitar el acceso económico a la seguridad social para poblaciones con bajos recursos es la inclusión de dichas profesiones en el monotributo, herramienta que ya ha utilizado para la población trabajadora sexual. Aun así, existe la denuncia desde la sociedad civil y los sindicatos de trabajadores sexuales que el costo del monotributo, si bien es más accesible que la empresa unipersonal, no se ajusta a sus realidades económicas (Suárez, 2012; MYSU, inédito).

Tabla 5. Empresas unipersonales y empresas monotributo registradas con «Actividades de prostíbulos y similares», diciembre 2012

Departamento fiscal	Cantidad de empresas unipersonales con nómina	Cantidad de dependientes (empresas unipersonales)	Cantidad de no dependientes (empresas unipersonales)	Cantidad de empresas monotributos con nómina	Total
Montevideo	19	31	19	8	58
Canelones	1	0	5	0	5
Colonia	4	0	4	4	8
Durazno	2	0	2	ND	2
Maldonado	1	3	1	0	4
Paysandú	1	0	1	1	2
Rio Negro	5	2	5	4	11
Rivera	1	1	1	ND	2
Rocha	4	0	4	1	5
San José	2	0	2	ND	2
Tacuarembó	ND	ND	ND	0	ND
Treinta y Tres	1	0	1	0	1
Total	41	37	45	18	100

Fuente: Elaboración propia basada en datos del BPS, Segmentación de Empresas (1010) *Sistemas de información de ATyR y BPS*, Informe Monotributo, *Sistemas de información de ATyR*.

Aunque no existen datos representativos sobre los ingresos de los y las trabajadoras sexuales, un primer acercamiento a los ingresos de la población de trabajadoras sexuales trans –de la cual la mayoría tienen ingresos mensuales de 5.000 pesos o menos– implica que el costo del monotributo de 897²⁷ pesos mensuales asciende a 17,9% de los ingresos totales, asumiendo los ingresos como 5.000 pesos (Lukomnik y Ramos, 2013; DGI, 2013).

Es interesante notar que existen casi cinco veces más trabajadores/as sexuales afiliados a BPS a través de empresas unipersonales que a través de empresas monotributo. Desde una perspectiva de afiliación autónoma esto no es sumamente esperable, dado los costos mayores de afiliación por empresa unipersonal en comparación a la afiliación por monotributo. Parece incidir la importancia de la afiliación a través de prestíbulos, ya que la mayor parte de las empresas unipersonales cuentan con dependientes asociados, implicando la afiliación de más de un/una trabajadora sexual por empresa unipersonal. Así, Suárez (2012: 70) llega a la conclusión que para las y los trabajadores autónomos «aún estos trabajadores siguen desamparados.»

Revisión continua/Participación/ Acceso a la información

Si bien no existen mecanismos formales de revisión continua o participación de la población objetivo en el proceso político, el proceso que ha vivido la inclusión de los y las trabajadoras sexuales en la seguridad social demuestra un proceso participativo de revisión desde hace más de 20 años. Se pueden identificar cuatro momentos que dan constancia de esto:

- En primera instancia, como fue antes mencionado, la política original que incorpora a las trabajadoras sexuales femeninas en la seguri-

dad social viene a raíz de una demanda desde el sindicato de trabajadoras sexuales, y un trabajo en conjunto con las autoridades del BPS.

- En segundo lugar se destaca la incorporación de la categoría «trabajo sexual» como monotributo, una respuesta a las demandas de la sociedad civil por la falta de acceso económico a las empresas unipersonales.
- En tercer lugar, existe el proceso de inclusión de las y los trabajadores sexuales masculinos y trans en la seguridad social. Dicho cambio también viene a raíz de la presión de la sociedad civil y los sindicatos de trabajadores/as sexuales para la ampliación de los criterios de inclusión de la política.
- Finalmente se destaca el proceso actual de ampliación del reconocimiento de años trabajados a priori. No obstante, hay que destacar que este proceso se está llevando a cabo principalmente por el compromiso personal del presidente del BPS. Es decir, no parece ser una preocupación institucional.

El otro punto importante específicamente en cuanto a la participación de la población objetivo en el acceso a la información es la creación en conjunto con la sociedad civil y el BPS de los materiales de difusión y promoción de la política, el folleto informativo «*En el trabajo sexual muchas cosas están cambiando...*». Aun con la inclusión de los y las trabajadoras sexuales en el proceso de creación de los materiales de difusión, se destaca un alto nivel de desconocimiento y/o falta de sensibilización de las posibilidades de inclusión en el sistema de seguridad social por parte de los y las trabajadoras sexuales. Ernesto Murro afirma:

Yo creo que hoy para inscribirse como monotributista, como trabajador sexual, el único problema que tenemos es que no hemos podido llegar suficientemente a los trabajadores sexuales. Porque pueden tener el argumen-

²⁷ Costo de monotributo más económico -sin SNIS, sin cónyuge/concubino/a o hijos a cargo- de julio, 2013, según la DGI.

to de que no se puede reconocer para atrás a los cuarentones y los cincuentones, pero no lo podrían tener los jóvenes...Creo que lo que nos falta hoy es cómo hacemos para convencer a los trabajadores sexuales, para estimular a este sector para que se incorpore a la seguridad social. Me parece que esta es la gran tarea.

Por otro lado, desde la sociedad civil y los tres Talleres sobre la ciudadanía de personas trans y trabajadoras/es sexuales llevados a cabo entre octubre y noviembre de 2012,²⁸ se identifica tanto una falta de conocimiento sobre la posibilidad de inclusión en BPS, como una confusión en cuanto a si la inclusión es a través del monotributo o la empresa unipersonal. Este desconocimiento puede deberse a los pocos esfuerzos informativos por parte del Estado sobre la política, lo cual se dejó a los esfuerzos (no menores) y recursos (muchas veces significativamente limitados) en manos de la sociedad civil. Si bien la sociedad civil y los sindicatos de trabajadores y trabajadoras sexuales son los más indicados en la llegada a sus poblaciones respectivas, los recursos de dichas organizaciones frecuentemente están muy limitados, lo cual dificulta sus esfuerzos.

Por otra parte, la confusión sobre en qué categoría afiliarse puede deberse al hecho de que no se han actualizado los folletos informativos antes mencionados desde que el trabajo sexual se incorporó en la categoría del monotributo. Si bien el folleto dice «el Banco de Previsión Social ha enviado al Poder Ejecutivo un proyecto de Decreto que, de aprobarse, permitirá incluir en la modalidad de Monotri-

buto a las trabajadoras y trabajadores sexuales, lo que significará un menor costo para estar integrado al Sistema de Seguridad Social», al estar publicado antes de este cambio, toda la información está vinculada a la empresa unipersonal (BPS, 2010).

Conclusiones preliminares

Tal y como desarrolla Suárez en su estudio de la ley, este estudio encuentra que «existen una serie de elementos que la reglamentación del trabajo sexual consagra pero que no ve su correlativo en la realidad fáctica» (2012: 71). Así, en general, la política de la inclusión de trabajadores/as sexuales no ha dado los resultados deseados. Es importante hacer hincapié en las buenas prácticas del BPS en la creación y la mejora continua de dicha política –específicamente en la incorporación de la población de trabajadores/as sexuales en su creación, revisión, y promoción– pero dichas buenas prácticas no lograron promover la incorporación de los y las trabajadoras sexuales a la seguridad social.

Este estudio determina que la no inclusión de los y las trabajadoras sexuales en la seguridad social no es por falta de voluntad política ni (principalmente) por fallas en la ley. Si bien se destaca el costo alto del monotributo²⁹ como barrera económica a la seguridad social, se hace hincapié principalmente en las concepciones distintas que tienen los trabajadores sexuales y el BPS sobre el trabajo sexual: Mientras que el BPS concibe al trabajo sexual como un trabajo –y por lo tanto intenta reglamentar su incorporación al sistema de seguridad social como si fuera cualquier otro trabajo– los y las trabajadoras sexuales principalmente viven el trabajo sexual como algo pasajero y/o necesario para su supervivencia, pero no como un trabajo libremente elegido.

Así, mientras el BPS concibe el ejercicio del trabajo sexual como algo (generalmente) voluntario, la vi-

²⁸ Dichos talleres fueron llevados a cabo por la organización no gubernamental Mujer y Salud en Uruguay (MYSU) en el marco del proyecto país *Hacia la inclusión social y el acceso universal a la prevención y atención integral en VIH/sida de las poblaciones más vulnerables en Uruguay*, financiado por el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, en un acuerdo de subvención con Uruguay avalado por la Comisión Nacional Sida-Mecanismo Coordinador País (COMSIDA-MCP).

²⁹ En relación a los ingresos de los y las trabajadoras sexuales.

sión de las trabajadoras sexuales, y especialmente las trabajadoras sexuales trans, es distinta. Si bien generalmente no están forzadas por personas externas a ejercer el trabajo sexual, esto no implica que su participación en ello sea voluntario. Una falta de libre opción de trabajos en los cuales se pueden desempeñar (que viene a raíz de sus bajos niveles de escolaridad, discriminación laboral, necesidad económica extrema, situación habitacional precaria, entre otros factores) efectivamente «fuerza» a estas personas a ejercer el trabajo sexual. Es posible que el no querer desempeñarse como trabajador/a sexual conlleva a que los y las trabajadoras sexuales conciban a este trabajo como algo temporario y, por lo tanto, no regularicen su situación laboral, pensando que pronto se cambiarán a una situación laboral distinta (Kavemann, 2007). También es posible que la situación de alta vulnerabilidad económica a la cual están expuestos los y las trabajadoras sexuales hace imposible un pensamiento orientado hacia el futuro, ya que las necesidades básicas de los mismos no se encuentran cubiertas.³⁰ Es decir, no se ve racional el pagar aportes jubilatorios mientras faltan bienes de la vida cotidiana. A su vez, es posible que la conciencia de una esperanza de vida corta en la población también dificulte un pensamiento orientado hacia el futuro.

La incorporación de los y las trabajadoras sexuales en la seguridad social es un acto simbólico sumamente fuerte. Legítima tanto el trabajo sexual ejercido por decisión propia como la identidad de género de los y las trabajadoras sexuales. No obstante, hasta que los y las trabajadoras sexuales trans y no trans se sientan empoderados a través de este trabajo –es decir, hasta que este trabajo realmente sea un trabajo elegido entre varias posibilidades de trabajo y no una «situación de prostitución» forzada

por las condiciones sociales– no se empoderarán de los beneficios estatales que podrían venir a raíz de la formalización del trabajo sexual.

Recomendaciones

Si bien la incorporación de los y las trabajadoras sexuales en la seguridad social es una política importante que les asegura los mismos derechos que al resto de la población trabajadora, no es necesariamente la manera más adecuada de incorporarlos/as al sistema de seguridad social.³¹ Lo deseable sería que esto se lograra a través de la incorporación plena de la población de trabajadores/as sexuales –y especialmente trabajadoras sexuales trans– en el mercado formal.

1. Enmendar la ley 17.515

- Agregar una cláusula asegurando un apoyo técnico para trabajadores/as sexuales que quieren cambiarse de trabajo/seguir formándose. Existe un antecedente de esto en Alemania, lo cual falló por una falta de instancias de capacitación a nivel nacional, y una falta de apoyo institucional a esta población (Kavemann, 2007). Dada la existencia de instancias de capacitaciones a nivel regional, se determina que esto no será un inconveniente para el caso uruguayo.
- Ubicar el registro de los y las trabajadoras sexuales en el MTSS y no en el MI y el MSP, asegurando la regulación del trabajo sexual como un trabajo y no como una falta (en el caso del MI) o como un riesgo epidemiológico (en el caso del MSP).

³⁰ Aun cuando sea legal, el trabajo sexual sigue siendo estigmatizado y, por lo tanto, generalmente ejercido de manera oculta. Este estigma conlleva una dinámica de poder inequitativo entre los y las trabajadoras y sus clientes, así como bajo poder de negociación entre los mismos y por ende bajos ingresos.

³¹ Si bien, entrevistas con trabajadores/as sexuales confirman la idea de que un gran obstáculo de la afiliación es el no reconocimiento de los años trabajados anteriormente a la afiliación como monotributo a BPS, no existe evidencia que resolviéndolos cambiarían drásticamente los hábitos de afiliación de la mayoría de los y las trabajadores sexuales.

2. En la reglamentación de la incorporación de los y las trabajadoras sexuales en la seguridad social

- Aprobar el reconocimiento retroactivo de años trabajados para monotributistas.
- Agregar el trabajo sexual a la lista de profesiones que cae bajo el reglamento de la Comisión del Cómputo Jubilatorio Bonificado (artículo 37 de la Ley 16.713) tanto por los riesgos inherentes a la profesión como por la falta de posibilidades de ejercer una manera digna en edades avanzadas (Suárez, 2012).
- Pensar soluciones para ex-trabajadores/as sexuales que ya han llegado a la edad de jubilación (o que están muy cerca). Suárez (2012) recomienda una pensión no-contributiva como existe en otros casos.

3. Fomentar soluciones laborales para los y las trabajadoras sexuales

- Dar preferencia a los y las trabajadoras sexuales en los programas de capacitación e inserción laboral del INEFOP, la DINAE, el MIDES, etc.
- Crear incentivos para la capacitación de los y las trabajadoras sexuales, ya que muchos se encuentran en situación de vulnerabilidad económica agravada y no podrán dejar el trabajo sexual para capacitarse.
- Asegurar algún tipo de inserción laboral y seguimiento de los y las trabajadoras sexuales que completan capacitaciones, asegurando así la sostenibilidad de los conocimientos adquiridos.

El trabajo sexual es complejo. Si bien cuando es ejercido voluntariamente se tiene que reconocer como un trabajo tan digno como cualquier otro, también hay que reconocer que si no existe otra opción de inserción laboral real, entonces no es ni trabajo ni digno, sino una situación de prostitución. En estos casos, la proxeneta no es una persona, sino una serie de condiciones sociales. Así, hay que a) proteger a los trabajadores y trabajadoras sexuales como b) buscar diferenciar entre quienes libremente ejercen el trabajo sexual y quienes no, facilitándoles alternativas a éstas últimas personas (por supuesto sin cerrarles la opción del trabajo sexual, ya que sigue siendo un sustento importante). Las antes mencionadas recomendaciones delinean un camino para lograr esto.

Conclusiones y recomendaciones transversales

Desde el año 2009 la población trans tiene el derecho a la identidad. No obstante, en las políticas públicas, sigue invisible. Si no se cambia el enfoque heteronormativo de las políticas, el derecho a la identidad se quedará en las cédulas y partidas de nacimiento, y no en la vida cotidiana. Por esto, se presenta acá una lista de recomendaciones transversales para revertir la invisibilización de la población en las políticas públicas. Si bien cada una de las políticas es distinta y merece conclusiones y recomendaciones específicas, a lo largo de esta investigación se han encontrado algunas dificultades universales a todas. Por este motivo, se presenta una lista de seis conclusiones y recomendaciones transversales, las cuales deben estar pensadas como puntos de partida para fomentar la mejora en un sistema heteronormativo:

1. Que no se muera la política con su creador: Institucionalizar la importancia de las políticas para la población trans

En el análisis de cada política se encontró una fuerte falta de institucionalización de la política dentro de su contexto institucional (salvo en el caso del MIDES). Es decir, la política contaba con el apoyo muy fuerte de un grupo selecto de funcionarios/as, lo cual conllevó a su funcionamiento adecuado. No obstante, no existe reglamentación formalizando dicho funcionamiento, lo cual puede llegar a implicar que el funcionamiento adecuado se termine en cuanto los/as funcionarios/as actuales ya no se encarguen más de las políticas.

- Formalizar y reglamentar las mejores prácticas de funcionamiento de las leyes a través de decretos ministeriales, reglamentación interna, etc.

2. «No tenemos esta información sistematizada»: Necesidad de fortalecer la práctica de mejora continua y políticas basadas en la evidencia

- Fortalecer, regularizar y, cuando sea necesario, crear sistemas de monitoreo y seguimiento de las políticas públicas. Son estos procesos que permiten la mejora continua, el análisis de impacto, etc. Sin ellos, las políticas no pueden llegar a tener el mayor impacto posible; es decir, pueden estar malgastando recursos.
- Fortalecer la colección de datos basados en el principio de los derechos humanos para comprobar cuáles programas funcionan, cuáles precisan mejoras, y cómo. En la creación de este documento uno de los factores más difíciles ha sido el tener que depender de «datos disponibles» y no de datos completos y sistematizados.

3. ¿Quién está haciendo qué?: Asegurar la eficacia, eficiencia y no repetición de tareas a través de la comunicación y colaboración inter e intrainstitucional y la coordinación de programas de la diversidad sexual y de género

Las políticas analizadas en este documento vienen en un momento especial en cuanto a la visibilización y preocupación de la población trans, tanto en el ámbito estatal como en el ámbito académico y de la sociedad civil. Si bien el aumento en programas orientados hacia la población trans es un cambio positivo, también implica la posibilidad de redundancia en programas, estudios, etc., que podría llegar a ser negativo. Como resultado, actualmente existe la percepción desde parte de la población trans de ser un objeto de estudio, pero no un sujeto de los resultados de los estudios. Para mejorar la eficiencia del trabajo en el ámbito de la diversidad de género se sugiere lo siguiente:

- Establecer y/o fortalecer la comunicación inter e intrainstitucional en relación a programas para la población trans y la diversidad sexual.
- Crear un mecanismo de coordinación de programas y proyectos en cuanto a asuntos trans en particular y asuntos de la diversidad sexual y de género en general a nivel nacional.

4. Fortalecer a la sociedad civil y la población trans para poder ejercer su ciudadanía, ser una fuerza eficaz en la creación/promoción de políticas, y aprovechar las leyes creadas por ella

La población trans se enfrenta a una fuerte dificultad a la hora de cumplir con una cultura de funcionamiento institucional, ya que históricamente ha sido excluida de la misma. Para que la población pueda aprovechar mejor las políticas existentes, es necesario llevar a cabo un proceso de fortalecimiento de las organizaciones trans y de acercamiento de las mismas a las instituciones estatales.

5. Señales mezcladas desde el Estado: El Estado tiene que ser claro y consistente en su promoción de la inclusión de las personas trans

Desde el año 2009 en el cual estuvo aprobada la *Ley 18.620: Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios* el Estado reconoce a las personas trans. No obstante, sigue vulnerando esta identidad en su funcionamiento, fomentando una sensación de discriminación y aislamiento en la comunidad trans:

- Adecuar la infraestructura de todo edificio público para personas trans. Lo especialmente preocupante es la falta de baños adecuados para personas trans.

- Desde el Estado, derogar la categoría psicológica de «disforia de género» en el código civil y el código penal. Si bien el Estado no puede incidir directamente en los códigos psicológicos internacionales, debe tomar una postura en contra de la patologización de la identidad trans en toda forma posible.

- Agregar una categoría «trans» a todo formulario oficial con las categorías «hombre» y «mujer» en las preguntas relacionadas al género.

6. Necesidad de integrar las políticas y el trabajo interinstitucional

- Crear varios puntos de entrada para la población trans a todas las políticas; tanto en cuanto a lugares físicos como en cuanto a programas. No todas las personas trans van a querer utilizar un programa dado (por ejemplo, no todas las personas han accedido a la TUS o al cambio de nombre y sexo registral). Así, si se depende de un solo programa para captar a todas las personas trans para integrarles a la fábrica institucional, no se va a lograr la meta.
- Mecanismo de denuncia integrada (en cualquier área) por motivo de discriminación basado en identidad/expresión de género y/u orientación sexual.
- Necesidad de seguimiento en conjunto para no replicar esfuerzos.
- Necesidad de políticas integradas, que contemplen las realidades complejas de la población trans para actuar sobre las mismas, en vez de programas que buscan actuar por sí solos en un solo ámbito.

Limitaciones de los monitoreos

Durante la etapa de investigación para la conformación de este informe se encontró con una falta de sistematización de información importante en dos ámbitos. En primer lugar, no existe información representativa sobre las características de las personas trans. Como resultado, es imposible sacar conclusiones representativas sobre las mismas y, así, es imposible especificar sus necesidades. En

segundo lugar, existe una falta de información sobre los programas y políticas analizados.

A su vez, se destacan los tiempos acotados para llevar a cabo la investigación para la conformación de este informe. Como resultado, el análisis de los programas se puede considerar una primera etapa en la creación de conocimiento, pero no un análisis ni final ni excluyente. Se resalta la necesidad de indagar con más profundidad en cada ámbito.

La transversalización de los derechos: Recomendaciones para la inclusión de la población trans en el sistema de protección social uruguayo

Presentación

El siguiente es un *plan integral* para la inclusión de la población trans (transgénero, travesti, transexual) en el sistema uruguayo de protección social. Si bien cada recomendación se podría implementar independientemente y así lograr mejoras en la situación de las personas trans, como sostiene el Gabinete Social «si se renuncia a actuar en alguno de estos campos, o se actúa en forma parcial o desarticulada (aunque ello comprenda la realización de algunas reformas), probablemente las mejoras alcanzadas no se sostengan en el mediano y largo plazo» (2011:11). Así es que, para que haya un cambio en la situación de vulnerabilidad social en la cual actualmente se encuentran las personas trans, es necesario que haya un diálogo entre las políticas de educación, trabajo, vivienda y salud, entre otras. Todos estos ámbitos están interconectados, y la exclusión y discriminación en uno de ellos afecta a la posibilidad de ejercer una ciudadanía plena en los otros.¹

¹ Ver el árbol de problemas en la Introducción.

El siguiente plan incorpora una serie de medidas afirmativas y medidas de inclusión social. Se entiende que las políticas afirmativas son una medida eficaz para subsanar problemas en el corto plazo, pero que se vuelven discriminación en el largo plazo. Por lo tanto, las políticas afirmativas están acompañadas por recomendaciones de políticas orientadas hacia la inclusión de la población trans a largo plazo. Es decir, políticas orientadas hacia el cambio cultural que se precisa para eliminar la discriminación y exclusión de personas trans, y así fomentar su incorporación justa a la sociedad uruguaya.

Conjuntamente, existe un enfoque en políticas que tienen la capacidad de promover un goce de una ciudadanía más plena, especialmente las que remuevan barreras discriminatorias existentes. En el Uruguay actual no existen políticas intencionalmente discriminatorias. Sin embargo, dicha inexistencia no implica que no existen políticas –y funcionamiento de políticas– involuntariamente discriminatorias por su concepción de género, su suposición de heterosexualidad, etc. Son estas políticas sobre las que hay que trabajar. Así se enmarcan las recomendaciones a seguir dentro del proceso de conversión de un marco de políticas heteronormativas² (y así excluyentes y discriminatorias) hacia un marco de políticas que reconoce y respeta la diversidad en todas sus formas.

La meta de este informe es encontrar vías para que las personas trans puedan gozar de los mismos derechos que el resto de la población, no crear nuevos derechos para ellas. Se reconoce la necesidad en ciertas situaciones de cambiar sistemas que en su funcionamiento son discriminatorios pero, en los casos en los cuales no existen discriminaciones sistemáticas, se determina que es más factible lo-

gar cambios a través de mecanismos ya testeados, aprobados y aceptados.

El informe está estructurado de la siguiente manera: Se inicia con el alcance y con la metodología utilizada para recoger la información que se usa como base. La mayor parte del informe se dedica a repasar las experiencias previas de inclusión social de la población trans –y cuando no existe esto, las otras poblaciones vulnerables– en los distintos ámbitos analizados, y dar recomendaciones en los mismos. Finalmente se exponen recomendaciones generales, indicaciones para investigaciones futuras, y las limitaciones del estudio.

Alcance y objetivos

El siguiente informe se enfocará principalmente en los sectores de la vivienda, el trabajo, la salud, y la educación, dado que éstos son los ámbitos en los cuales el colectivo trans expresa vivir mayores discriminaciones y dificultades de inserción. A su vez, se dará un enfoque específico en el ámbito laboral, ya que el reclamo de la población trans de acceder a trabajos dignos es el más fuerte. Si bien existen programas que apuntan a estos sectores a todos los niveles del gobierno –y desde la sociedad civil también– el cometido de este informe es indagar sobre el Estado central.

Metodología

El siguiente monitoreo utiliza una metodología mixta que valora tanto el poder generalizable de los datos cuantitativos como el poder descriptivo de la información cualitativa. La información analizada incluye: datos disponibles del gobierno nacional, la sociedad civil y el ámbito académico; una consulta con representantes de miembros de la sociedad ci-

² Judith Butler considera a la heteronormatividad como un discurso restrictivo de género que plantea al binario hombre/mujer «como la forma exclusiva de entender el campo del género... que naturaliza el caso hegemónico y reduce la posibilidad de pensar en su alteración» (Butler, 2006:70).

vil de la diversidad sexual y de género; entrevistas personales con actores claves en el sector público y privado; ejercicios de evaluación comparativa (*benchmarking*) con otras políticas para poblaciones vulnerables en Uruguay y Argentina cuando es aplicable, y un análisis de documentos. Se valora el testimonio de las personas trans, quienes son las únicas expertas sobre sus necesidades y sobre el impacto que las políticas sociales tienen (o no) en sus vidas.

Los datos utilizados para indagar sobre la caracterización de la población trans, su situación de vulnerabilidad en general y en ámbitos específicos, **no son representativos**, ya que no existe un censo de la población trans, lo cual imposibilita los estudios representativos. Principalmente vienen de dos fuentes. Los datos cuantitativos –es decir, los datos estadísticos– representan la base de datos de población trans más grande y completa del país, incorporando a 319 mujeres y varones trans que se acercaron al MIDES para acceder a la Tarjeta Uruguay Social (TUS).³ La TUS es una prestación universal para la población trans y, por lo tanto, la muestra acá presentada no está limitada por edad, ingresos, etc. No obstante, dado que la TUS es una prestación monetaria concebida para combatir las situaciones de extrema vulnerabilidad en la población trans, es posible que exista un sesgo hacia la población en situaciones más vulnerables. Asimismo, también existe un posible sesgo hacia personas ya vinculadas con sistemas gubernamentales, dada la naturaleza institucional de esta prestación. No obstante, es la opinión de la autora que esta muestra es representativa de la población trans en general.

A su vez, los datos cualitativos vienen tanto de los relatos de la Comisión Asesora del Registro Civil, la cual ha entrevistado más de 200 personas trans en relación a su cambio de nombre y/o sexo en documentos identificatorios, como de una consulta con personas trans

miembros de organizaciones de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género de todo el país llevada a cabo específicamente para la elaboración de este informe. Como es el caso de todo estudio cualitativo, los datos relevados por este método son las opiniones y expectativas de las personas influenciadas por sus historias variadas y sus percepciones de la realidad. A su vez, la mayoría de las personas entrevistadas para este estudio y entrevistadas por la Comisión Asesora son mayores de edad y relativamente captadas por las instituciones estatales, por lo cual nuevamente se agrega otro sesgo.

Vivienda

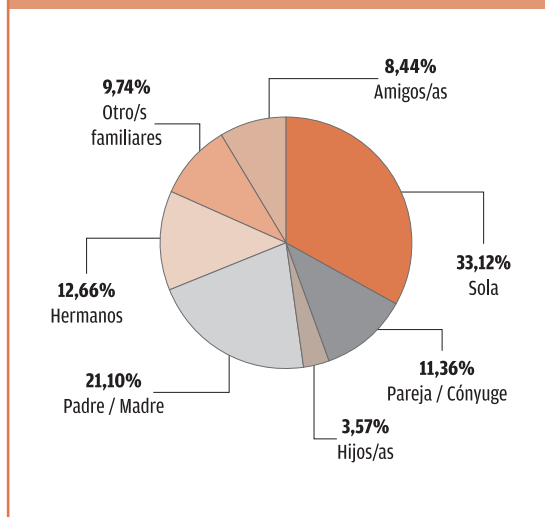
Situación actual

Según los datos disponibles de las personas trans beneficiarias de la TUS, el mayor porcentaje de personas trans viven solas (33,12%). En segundo lugar, están las personas que viven con uno o ambos padres (21,1%), seguidos por las personas que viven con hermanos y/o hermanas (12,66%), una pareja o cónyuge (11,36%), otros familiares (9,74%), amigos y/o amigas (8,44%), e hijos y/o hijas (3,57%). No existen datos comparables para la población en general (cuadro 7).

Es notable que, según los datos disponibles *específicamente sobre trabajadores/as sexuales trans*, existe una incidencia de situaciones de calle mucho menor que en la población de trabajadores sexuales masculinos (0,9% vs. 33,5%) (MSP, 2009a). El estudio que dio luz a estos datos explica este fenómeno en la siguiente manera: «mientras en los taxi-boys [sic] el ejercicio de la prostitución está relacionado a la pobreza, en el caso de las travestis provienen de todos los sectores sociales».⁴ A su vez, las auto-

³ Si bien existen alrededor de 500 personas que han solicitado la TUS trans, por asuntos informáticos, al momento de elaboración de este informe, estuvieron sistematizados 319 de los casos.

⁴ Así se da cuenta de la falta de oportunidades laborales que existen para personas trans, un fenómeno que se desarrollará más adelante en la sección sobre trabajo.

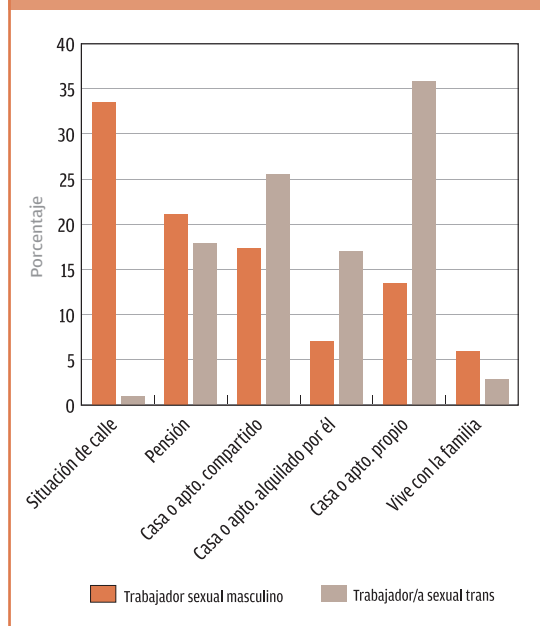
Cuadro 7. Situación de vivienda, personas trans usuarias de la TUS, en porcentaje

Fuente: Elaboración propia basada en datos internos del MIDES.

ridades del INAU plantean que las personas trans que están en situación de calle son más difíciles de detectar y, por lo tanto, puede haber una sub-representación en esta cifra.⁵ A su vez, las representantes de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género identifican a las trabajadoras sexuales trans como uno de los cuatro grupos de personas trans en situaciones habitacionales específicamente precarias en conjunto con personas trans que viven con VIH, personas trans adultas mayores, y personas trans afrodescendientes (cuadro 8).

La temática de la vivienda en la población trans empieza a tomar importancia en la adolescencia, durante la cual muchas veces existe una desvinculación familiar fuerte que termina en la exclusión del ambiente de la casa. Dicha exclusión es una de las primeras y principales causas para futuras vul-

⁵ Para una mayor elaboración sobre este punto, ver más adelante la discusión sobre las acciones desde el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

Cuadro 8. Situación de vivienda según si es trabajador/a sexual trans o trabajador sexual masculino

Fuente: Ministerio de Salud Pública, 2009.

nerabilidades en los ámbitos educativos, laborales y de salud:

Lo que vemos es un camino directo [entre la] exclusión del hogar hacia [situación de] calle. A veces los del Interior vienen para Montevideo y se meten en alguna whiskería, o se contactan con otras personas trans y [terminan en la] explotación sexual. (A. Tuana, comunicación personal, junio 2013).

A su vez, la población trans –sin importar si tiene vínculo con su familia o no– se caracteriza como una población con bajos ingresos. En un estudio de personas trans, casi dos tercios tenía ingresos por debajo de 5.000 pesos, lo cual dificulta el acceso a una vivienda propia y/o digna (Lukomnik y Ramos, 2012). Por otro lado, una parte importante de la población trans –y especialmente las personas que ejercen el trabajo sexual– trabaja en el sector informal. Dicho trabajo informal puede dificultar

el acceso a una vivienda en dos maneras. Por un lado, los ingresos pueden ser menos regulares que los ingresos de trabajos formales, lo cual puede complicar el pago de un alquiler mensual. Como explica una representante de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género:

Yo iba pagando [el alquiler] con un mes de retraso pero llegó un momento que ya ni siquiera iba a poder pagar más, porque no tenía... entrada fija. Yo las entradas que tengo [son] de repente, el mes pasado conseguí un poco, pero no tengo entrada fija.

Por otro lado, muchas veces un requisito importante para acceder a una vivienda es la historia laboral, ingresos regulares, crédito, etc., lo cual puede existir sin estar documentado en el caso de un/una trabajador/a informal.

A su vez, como resultado de discriminaciones por partes de los propietarios y propietarias, las personas trans experimentan dificultades al momento de buscar alquilar un apartamento o casa propia. Según los representantes de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género, dicha discriminación tiene dos resultados. Por un lado, destacan la formación de «guetos trans». Es decir, la concentración de personas trans en ciertas propiedades –específicamente pensiones de Montevideo– por falta de opción de alquiler en otro lugar. La formación de estos «guetos» implica un acercamiento a la violencia:

Hay lugares, pensiones, que son las únicas que aceptan personas trans... los guetos ya... están hechos... son pensiones trans, donde hay bocas de pasta base, delincuencia, que son lo peor de lo peor. Estamos relegadas, no hay mucho lugar para conseguir, si tenés mucho esfuerzo y constancia conseguís alquilar en otro lugar. Pero yo también tuve que rondar por pensiones.

Por otro lado, dado la falta de oferta de alquileres para personas trans, existe un pago de alquileres excesivos:

Cuando vos vas a alquilar un apartamento la persona que te va a alquilar si sos travesti lo piensa dos veces... Entonces si te alquilan, te alquilan con un sobreprecio... te alquilan a valores que son altísimos... como que te están haciendo un favor al alquilarte.

En estos casos, la falta de poder de negociación que viene a raíz de discriminaciones por parte de los propietarios implica que muchas personas trans, ya vulneradas de por sí, se encuentren en situaciones habitacionales que reproducen discriminaciones y violencia.

Dada la vulnerabilidad de la población trans en términos habitacionales, se destaca la necesidad no solamente de soluciones temporarias para abordar problemáticas habitacionales puntuales –como la vivienda inadecuada, situación de calle, y situación habitacional precaria– sino también facilitar soluciones habitacionales permanentes. Si bien el mayor reclamo de las representantes de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género es para soluciones permanentes, se entiende que éstas se alcanzarán principalmente a través de una mejora en las situaciones económicas de las personas debido a una plena inserción laboral y educacional y, a su vez, una disminución en la discriminación por parte de los propietarios. Por lo tanto, el siguiente análisis se enfocará en soluciones temporarias.

Experiencias previas con soluciones habitacionales temporarias

La responsabilidad para el ámbito de las políticas de vivienda en Uruguay está dividida principalmente entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOT-MA), la Agencia Nacional de la Vivienda (ANV, principalmente en el Interior del país), el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), y la Presidencia. Si bien otros ministerios y organismos estatales y departamentales pueden tener una incidencia en

la temática, dicha incidencia está generalmente a través de convenios firmados con las antes mencionadas entidades.

En el año 2010 el MVOTMA produjo el *Plan Quinquenal 2010 – 2014*, con seis lineamientos estratégicos para mejorar la situación habitacional en el Uruguay. Se destaca la cuarta línea estratégica –*la Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés Social*– con especial resonancia para la población trans. Dicha línea determina que «el plan consiste en el desarrollo de un conjunto de instrumentos para la reactivación del mercado de arrendamientos de la vivienda de interés social, garan-

tizando el alquiler de unidades de vivienda como opción accesible para hogares pluripersonales o unipersonales de ingresos medios y medio-bajos o subsidiando a hogares que requieran una solución habitacional transitoria, por su condición socioeconómica, de género o etaria» (Plan Quinquenal 2010 – 2014; 148). Así, se flexibilizan los requisitos para mejorar el acceso a un alquiler; específicamente, no se requieren los *Cleaning Day Forms*, y aceptan ingresos de trabajos informales como ingresos. Los mecanismos principales implicados en esta línea son fondos de garantía y subsidios de alquiler. A continuación, se explicitan las diferencias entre los dos programas:

Tabla 1. Comparación entre fondos de garantía y subsidios de alquiler

	Fondo de garantía	Subsidio de alquiler
Forma de ingreso al programa	Libre	Referido desde organismo estatal con convenio con MVOTMA
Ingresos requeridos	Entre 15 y 100 unidades reajustables	Sin especificaciones estrictas, pero generalmente entre la línea de indigencia y la línea de pobreza
Contribución por parte del inquilino	Alquiler, gastos comunes, utilidades, depósito del 24% de la garantía	Gastos comunes y utilidades
Limitaciones de número de prestación	Ninguna	Según recursos
Plazo de programa	Plazo de contrato (2 años), con opción de renovación ilimitado con cada nuevo contrato	Dos años

Fuente: Elaboración propia basada en información de entrevista personal con Daniela Aristimuño (MVOTMA) y Guía de Vivienda.

De por sí, el ingreso libre al programa de garantías de alquiler implica que el programa está universalmente abierto a su población objetivo, personas con ingresos de entre 15 y 100 unidades reajustables (UR).

En contraste, al programa de subsidios de alquiler se accede solamente a través de otros organismos estatales que hacen referencias al programa. Actualmente, existen convenios entre el MVOTMA y

el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), y el MVOTMA y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) del MIDES para facilitar el acceso para poblaciones específicas: uruguayos que retornan desde el exterior y mujeres (y sus dependientes) en situación de violencia doméstica. Tanto en el caso del Inmujeres como en el MRREE, existe un primer análisis de las personas y familias candidatas para el programa. Las personas y familias, una vez aprobadas por estos organismos, serán luego ana-

lizadas por el equipo técnico del MVOTMA para confirmar que cumplen los criterios para el ingreso al programa. Se hace hincapié en el escaso alcance del programa de subsidios. Como señala Daniela Aristimuño, arquitecta y coordinadora de la Comisión Asesora de Alquileres Plan Quinquenal 2010 - 2015:

Nosotros tenemos recursos acotados para subsidios de alquiler. La demanda siempre es superior [a la oferta]... Entonces nosotros tenemos que definir o priorizar a las familias que nosotros les damos [los subsidios]. Esta es una tarea que hace el equipo social... se evalúa todo: lo económico, lo social, la educación... la disponibilidad de reinsertarse laboralmente. (Daniela Aristimuño, 2013).

Acciones desde el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)

Si bien la precaria situación habitacional de la población trans viene por el lado de los bajos ingresos, trabajos informales, y discriminación por parte de los propietarios, empieza con la desvinculación familiar durante la adolescencia. Como resultado, deja a muchos/as adolescentes trans en situación de calle o situación habitacional vulnerable.

El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), a través de su Programa Calle y varios convenios con organizaciones no gubernamentales, tiene programas para apoyar a adolescentes en situación de calle en términos sanitarios, educacionales, y habitacionales. Si bien existen dichos programas, desde el INAU se comenta el hecho de que no está representada la población trans dentro de ellos. Las directoras de los programas orientados a adolescentes en situación de calle dan la siguiente explicación:

Realmente no identifico población [trans] en los proyectos... Lo que sí me atrevería a decir

es que el adolescente que se desvincula de su familia en una temprana edad... –porque reconoce su sexualidad y la familia por prejuicios no lo tolera– te diría que es captado por adultos y forman parejas. Más que continuar en calle, me parece que hay otra variable que empieza a atravesar: o forman pareja o hay una explotación desde un adulto... Pero me parece que no queda tan expuesto a la vinculación que nosotros tenemos... [Porque] por la misma forma [de captación de niños, niñas y adolescentes en situación de calle] que tienen estos proyectos de calle –de estar en calle y buscar a los gurises– no los están viendo [a la población trans y poblaciones vulnerables que no permanecen en las calles] (Teresa Blanco, coordinadora de Proyectos Especializados, INAU)

Agrega Susana Tierno, directora del Programa Calle del INAU:

Deja de ser la calle un lugar en la cual ellos permanecen, y los equipos no los ven... no son población que captan rápidamente ni cotidianamente. [Pero] no quiere decir que no exista. (Susana Tierno, Programa Calle de INAU)

Se puede dar cuenta, entonces, que por el funcionamiento mismo de los programas de captación, es probable que la población trans que está en situación de calle y en situación habitacional precaria esté invisibilizada dado que no permanece en los sitios tradicionales de captación. Esto implica que, junto a otras poblaciones que tienen estrategias de sobrevivencia en calle fuera de lo común, la población trans no está atendida por la protección social. Es importante destacar que el INAU está al tanto de este problema, y está actualmente revisando sus mecanismos de captación para adecuarlos a las estrategias de sobrevivencia invisibles a los mecanismos tradicionales de captación.

Por otro lado, en los casos en los cuales una persona trans sí es captada por los programas del INAU,

existen confusiones y dificultades relacionadas a los factores estructurales e infraestructurales de las soluciones habitacionales abiertas a ellos y ellas:

A nivel nacional, han habido situaciones [de adolescentes trans] que han generado... [confusión], ¿va al hogar de varones o hogar de mujeres?... El manejo de estas situaciones en adolescentes ha generado inequidades porque no hay un desarrollo claro de cómo intervenir. (Teresa Blanco, 2013)

La falta de un lineamiento claro de intervención habitacional en el caso de personas trans dificulta una atención adecuada. Si bien personas que hayan completado su cambio de nombre y/o sexo en sus documentos identificatorios tienen por ley el derecho de ser alojadas en el hogar correspondiente a su identidad de género, es importante notar que una mayoría de personas trans adolescentes no han efectuado el cambio. Por lo tanto, mientras que se elaboran estrategias de captación adecuadas para la población de adolescentes trans en situación de calle, es también necesario adecuar sus lugares de permanencia.

A su vez, hay que hacer hincapié en otro factor –un sesgo de la fuente de información de la cual está concebido el árbol de problemas– que puede tener incidencia en el fenómeno de que las y los adolescentes trans no aparezcan en los programas del INAU. Los testimonios de personas trans que se han utilizado para construir el árbol de problemas y el marco teórico de este trabajo, ya mencionados en la metodología, vienen de personas trans que han efectuado o están en proceso de efectuar sus cambios de nombre y sexo registral. Una de las características de esta población tiene que ver con su edad, ya que la mayoría son mayores de edad. Por lo tanto, podría ser que la desvinculación familiar ya no es un factor tan fuerte en la vida de las personas trans jóvenes y adolescentes, y por lo tanto no existe una necesidad tan marcada de soluciones habitacionales durante la adolescencia. Desde el *Espacio para la Memoria y los Derechos Humanos-Casa de*

las Mujeres de Las Piedras, parte de la Intendencia de Canelones que trabaja con una comunidad de diez mujeres y adolescentes trans, afirma que de su población objetivo (relativamente más joven que la población de personas que se han acercado al Registro Civil) ninguna ha vivido una situación de desvinculación familiar. Sin datos representativos de la población trans que indagán sobre este punto, es imposible afirmar la magnitud del fenómeno de desvinculación familiar y situación de calle en los y las adolescentes trans hoy en día.

Experiencias previas con soluciones habitacionales permanentes

Aunque el enfoque de este análisis no es la solución habitacional permanente, se detiene por un momento en el programa para la compra de vivienda nueva del MVOTMA. Dicho programa tiene dos requisitos para participar: un requisito social –tener un menor y/o persona con discapacidades a cargo– y un requisito económico –percibir ingresos de entre 25 y 60 UR–. Dentro de las familias que cumplen estos requisitos, se elige a los beneficiarios del programa por sorteo, según los recursos disponibles.

Este modelo pone el énfasis en el ámbito familiar, concebido desde una perspectiva heteronormativa. Es decir, otorga beneficios a familias tradicionales, que tienen hijos o personas con discapacidades hijos/padres/etc. a cargo. Este enfoque generalmente excluye a la población trans. Si bien la población trans puede formar familias –y desde la aprobación del matrimonio igualitario en abril de 2013 puede adoptar a hijos/as– no es común que lo hagan, ya que solamente 3,57% de las personas trans beneficiarias de la TUS viven actualmente con hijos/hijas. Así, enfocarse en una definición de vulnerabilidad social basada en la concepción tradicional de la familia, excluye a otras categorías de vulnerabilidad social y otros tipos de familias que no se conforman a este modelo.

Conclusiones

Dentro de la población trans existen ciertas poblaciones específicas que están más expuestas a situaciones habitacionales precarias. Es en estas poblaciones –adolescentes trans que han experimentado una desvinculación familiar, personas trans viviendo con VIH, personas trans en la tercera edad y personas trans afrodescendientes– donde las políticas públicas se deben focalizar.

Se hace hincapié específicamente en la necesidad de crear soluciones durante la adolescencia, ya que a través de esta primera vulneración surgen otras exclusiones y violencias. Sin embargo, una inclusión habitacional plena vendrá de un cambio estructural, que permita a las personas trans acceder a viviendas dignas sin tener que recurrir a programas del Estado.

Recomendaciones

1. Crear soluciones para personas trans adolescentes desde el INAU:
 - Adecuar las técnicas de captación de población adolescente en situación de calle a población trans.
 - Adecuar la infraestructura de las casas de breve estadía y otras soluciones habitacionales a las necesidades de personas trans y/o crear un convenio entre MIDES, INAU y MVOTMA para desarrollar un espacio seguro de estadía de plazo corto para personas trans jóvenes en situaciones de desvinculación familiar.
 - Asegurar el funcionamiento eficaz y universal para el caso de las personas trans en situación de calle a través de una reglamentación de funcionamiento que respete la identidad de género y que le ofrezca la seguridad.
2. Abrir el subsidio de alquiler (MVOTMA) a personas trans:
 - Crear un convenio entre el MIDES y el MVOTMA para proporcionar los subsidios de alquiler a las personas trans en situaciones críticas. Se destaca especialmente a las personas trans viviendo con VIH.
 - Agrega la variable «trans» como un factor de análisis en la evaluación del equipo social. Existe en este sentido una necesidad de incorporar herramientas de medición que van más allá de lo económico para incorporar situaciones de vulnerabilidad socio-educativo-laboral.
3. Mejorar el conocimiento de las soluciones habitacionales existentes a la población en general, y a la población trans específicamente.

Trabajo

Situación actual

La situación laboral de la población trans es precaria, debiéndose a una serie de discriminaciones que se acumulan durante la trayectoria de vida de la persona –discriminaciones estructurales– y discriminaciones dentro del ámbito laboral –discriminaciones individuales–. En primera instancia, existe la desvinculación familiar en edades tempranas. El resultado es una desvinculación con el sistema educativo mientras que los y las adolescentes trans buscan distintas formas de sobrevivencia. Las personas que no experimentan una desvinculación familiar no necesariamente logran seguir en adelante en su educación ya que dentro del sistema educativo mismo existen discriminaciones que en muchos casos desestimulan la asistencia.⁶

6 Ver la sección sobre educación más adelante.

La falta de alcance educativo a raíz de las discriminaciones pone a la comunidad trans en desventaja en cuanto a otros candidatos para puestos de trabajo (Conasida, 2012). Sin embargo, lograr capacitarse tampoco soluciona el problema de participación laboral, ya que discriminaciones también existen en este ambiente. Desde la sociedad civil de la diversidad sexual y de género, se hace explícita esta discriminación, y su posición como uno de los factores más vinculados con la falta de acceso a empleos dignos:

[Los trabajos abiertos a nosotras] son trabajos que no haría otra persona. Generalmente son trabajos, por ejemplo... haciendo limpiezas; son trabajos poco calificados que no mucha gente [cis]⁷ trabaja y si lo hace, lo hace por un tiempo [nomas]... Pero nosotras estamos marginadas a ese tipo de trabajo... Porque si te toman, te toman como diciendo, «bueno, te voy a hacer el favor de que vas a trabajar.»

Aun cuando una persona trans logra la inserción laboral, la comunidad de la diversidad sexual denuncia la práctica de despidos abusivos y «encubiertos» por motivo de identidad de género (Conasida, 2012). A su vez, la comunidad trans puede ser el objeto de actitudes de estigma, discriminación y violencia por parte de colegas, con poca respuesta por parte de los sindicatos (Conasida, 2012). La demanda de acceso equitativo al ámbito laboral es una de las más fuertes y de más larga duración en la población trans (Calvo, 2011).

Como resultado de las dificultades en conseguir trabajos, la principal fuente de ingresos para muchas personas trans –específicamente mujeres trans– es el trabajo sexual callejero. Si bien desde el 2002 el estado uruguayo considera que el traba-

jo sexual es un trabajo lícito, y las trabajadoras y trabajadores sexuales están amparados por las leyes laborales, sigue siendo un trabajo problemático que conlleva con ello bajos niveles de ganancia, exposición a problemáticas de la salud –incluso condiciones de trabajo insalubres, la violencia por parte de clientes, un aumento en la exposición a infecciones de transmisión sexual (ITS)– y una falta de inclusión real en el sistema de seguridad social.⁸

Es importante destacar que existe un debate en cuanto a la aplicación del concepto de «trabajo sexual» en poblaciones trans. Según la definición más estricta, se puede afirmar que el trabajo sexual en esta población está generalmente practicado libremente. Es decir, en general, una trabajadora sexual trans trabaja de manera autónoma, sin estar controlada por un/a proxeneta. No obstante, la comunidad trans considera que su ejercicio del trabajo sexual no es una decisión libre, ya que un conjunto de factores sociales (explicitados arriba) que generalmente surgen a raíz de la discriminación, hacen que sea la única opción de trabajo abierto a ellas⁹. Lo mismo se puede apreciar claramente en el árbol de problemas ya expuesto. Según un estudio de mujeres trans de Lukomnik y Ramos (2012), un 54% de mujeres trans en el Uruguay actualmente ejercen el trabajo sexual, y un 17% más lo han ejercido en algún momento. De ellas, 64% afirma recurrir al trabajo sexual por falta de otras posibilidades laborales existentes. Como explica Andrea Tuana:

Muchas de ellas [personas trans femeninas] han intentado algún trabajo por la cuenta de presentarse en algún lugar, y se han encontrado con... a veces en la entrevista la

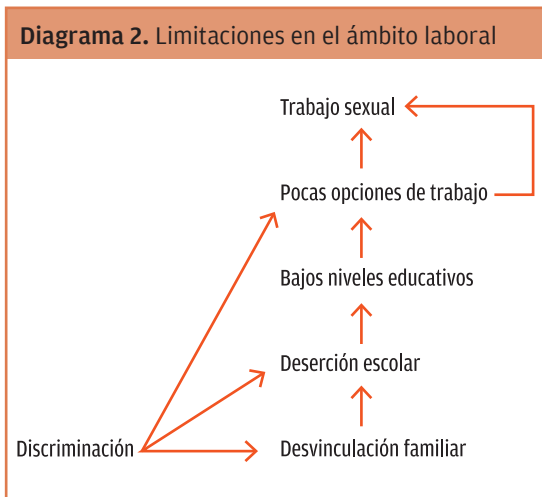
⁷ Se utiliza la palabra «cisgénero», acortado a «cis» para significar personas que no sean trans. Es decir, personas cuya identidad de género y sexo biológico coinciden.

⁸ Si bien los y las trabajadoras sexuales tienen derecho a una inclusión como empresa monotributo en la seguridad social, en la realidad no se amparan a esta opción. Para un análisis más profundo en cuanto a la inclusión de los y las trabajadoras sexuales en la seguridad social, ver la sección sobre trabajo sexual en la primera parte de esta publicación.

⁹ Aquí se usa el femenino por la ubicación del fenómeno del trabajo sexual en la población trans femenina.

persona no se da cuenta [que es una persona trans]... pero después cuando presente la cédula, lamentablemente ahí se corta el proceso de selección. O algunas que han logrado incorporarse en algunos trabajos, en algún momento aparece el rechazo, la discriminación, y el despido. (A. Tuana, comunicación personal, junio 2013)

Así, se puede crear el Diagrama 2 de discriminaciones y limitaciones dentro del cual las personas trans buscan insertarse en el mundo laboral.



Fuente: Elaboración propia.

Para asegurar una plena inserción laboral, se destaca la necesidad de crear políticas de inclusión social que rompan las discriminaciones que las personas trans enfrentan tanto en sus hogares, sus ámbitos educativos y sus ámbitos laborales. Este proceso –imprescindible de por sí– tomará años en dar sus frutos. Pero, a su vez, desde la población trans se entiende que una plena inserción en este proceso es también un factor de suma importancia para el cambio cultural. Acierta Calvo (2011:80):

Hay [personas trans] quienes entienden que para que cambie el lugar abyecto al que son relegadas, es preciso ante todo, que se ha-

biliten su inserción en el mercado de trabajo; plantean que desde este espacio podrán demostrar que el vínculo que relaciona a la prostitución con esta identidad es un constructo y que su capacidad para desenvolverse en diferentes actividades y tareas no es inherente a la misma. Consideran asimismo, que una vez que las personas trans logren igualdad de condiciones respecto al acceso al trabajo formal, se modificará la concepción que socialmente se tiene de ellas[,] y otros espacios serán igualmente habilitados.

Así, se sugieren acciones afirmativas, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, para romper las conexiones entre los varios niveles de exclusiones que terminan en la inevitabilidad del trabajo sexual para la mayoría de personas trans.

Experiencias previas en el sector público

Las políticas sociales desde el año 2005 han puesto un énfasis fuerte en la inclusión laboral de poblaciones vulnerables, y en ciertos casos la población trans misma. A continuación se destacan las experiencias de inclusión laboral que se considera más importantes en cuanto a los aprendizajes que han venido a raíz de ellas.

El sector público ha liderado las acciones afirmativas para la inclusión laboral de poblaciones vulnerables. Tanto a través de cuotas de contratación, entrenamientos y la creación de programas de trabajo focalizados, ha logrado mejorar la inclusión de dichas poblaciones en el ámbito laboral. Puede ser por este motivo que la sociedad civil de la diversidad sexual y de género pone énfasis en este sector como el ámbito desde el cual la inclusión laboral de la población trans debe surgir. Explica una activista trans de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género:

A mi me parece que lo principal son los agentes públicos, hay que hacer hincapié en que ellos tendrían que ser los primeros... [porque] sabemos que el privado no tiene la educación, no tiene las motivaciones [para incluir a personas trans].

Cuotas para poblaciones vulnerables

En una primera instancia se destaca la herramienta de la cuota de contratación dentro de los varios niveles de organismos estatales para poblaciones vulneradas. A nivel nacional, se cuenta con la Ley 18.651: *Protección Integral de Personas con Discapacidad*, cuyo artículo 49 estipula que un 4% de los cargos públicos deben estar ocupados por personas con discapacidades.¹⁰ Si bien no existen datos sistematizados, desde la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad manifiestan que la cuota la están cumpliendo los organismos públicos y semi-públicos, y que la misma es un mecanismo eficaz para aumentar la inserción laboral de personas con discapacidades.

A nivel internacional existe un proyecto de ley de una cuota de 1,0% para población trans en la provincia de Neuquén, Argentina. La sociedad civil de la diversidad sexual y de género está a favor del mecanismo de cuotas para la inclusión de personas trans en empleos públicos, aun cuando reconoce las dificultades en el mismo:

De la misma manera... que hay cuotas para mujeres, que hay cuotas para discapacitados, que haya cuotas para personas trans... Tenemos que hacer ciertas salvedades con eso y es

por ejemplo que en general en los llamados a empleos públicos te exigen cierto nivel de estudio que no todas lo tenemos, por lo cual nuestra idea también es negociar eso: Que las personas por ejemplo sean llamadas, que si acceden al trabajo haya un plazo de tanto tiempo para que la persona termine el estudio requerido y ahí sí se la presupuestaría, etc., etc. Que con eso incentivarías dos cosas, por un lado incentivarías el trabajo pero por otro lado estarías incentivando la inserción educativa. (Activista trans de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género, 2013)

Capacitaciones orientadas a población trans/ Creación de cooperativas trans

Reconociendo que varias de las dificultades de inserción laboral que tiene la población trans vienen de previas dificultades de inserción educativa, la capacitación como herramienta ha surgido para aumentar la competitividad frente a otras poblaciones que no experimentan una desvinculación del ámbito escolar.

En el Uruguay existe una experiencia del año 2010 en la cual el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), a través de sus programas *ProiMujer* y *Emprende* y la asistencia técnica del colectivo feminista *Mujer Ahora*, capacitó a 18 personas trans para la formación de un colectivo de *packing*. La experiencia surge de una demanda y de la articulación del colectivo de la diversidad sexual *Ovejas Negras* con los mencionados entes y *Mama Cash*, una organización feminista holandesa que cooperó económicamente con el proyecto. *Ovejas Negras* identificó experiencias previas de la creación de cooperativas trans en Argentina, Chile, Brasil y España, sobre las cuales se basó el plan-teo de la experiencia uruguaya.

En cuanto a la creación del programa se puede destacar una serie de buenas prácticas, tales como el fijar horarios accesibles para la población objetivo

¹⁰ La ley 19.122: Ley de Acciones Afirmativas para Población Afrodescendiente, crea una cuota de 8% dentro de los cargos públicos para personas afrodescendientes. La misma no está analizada aquí, ya que se aprobó después de que se cerró la etapa de análisis para la conformación de este informe. El mismo es el caso para el llamado del MIDES de personas trans por cinco cargos administrativos y dos cargos de portería.

–muchas de las integrantes trabajaban de noche–; tres capacitaciones sobre género y diversidad para los docentes de la capacitación y los supervisores del INEFOP, enfocándose específicamente en el perfil y las características de las personas trans; y finalmente la inclusión y reconocimiento de la población trans dentro de un programa (ProiMujer) con fines de promover la equidad de género.

A continuación, se presentan las características más importantes de la capacitación, comparándolas con una capacitación argentina para la inserción laboral de personas trans como cuidadoras de adultos mayores:

Tabla 2. Capacitaciones en oficios para personas trans en Uruguay y Argentina

	Uruguay	Argentina
Enfoque de capacitación	Capacitación técnica: Operaria en diseño y producción de <i>packing</i> artesanal; Capacitación transversal: introducción a la informática; género y diversidad; plenario; estética personal; salud e higiene ocupacional; empleabilidad; aritmética, matemáticas y lenguaje; educación sexual; violencia de género	Cuidados de adultos mayores
Necesidad identificada por:	Ovejas Negras, colectivo de la sociedad civil de la diversidad sexual	Asociación Travestis, Transexuales, Transgéneros Argentinas (ATTA)
Organismo capacitador	Mujer Ahora, a través del INEFOP	Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, a través de la Dirección de Adultos Mayores de la Nación
Organización	5 meses, 430 horas en 93 jornadas	Cinco meses, 3 veces por semana
Cupos	Capacitación exclusivamente para personas trans a pedido de Ovejas Negras	Capacitación mixta entre personas trans y personas cis
Incentivo	Se pagó un estipendio por día, a semana vencida, más las herramientas necesarias para llevar a cabo el <i>packing</i> , atención en oftalmología y odontología, y fondos para vestimenta adecuada. A su vez, se pagó un plus por los primeros meses de funcionamiento del colectivo	Se pagó un estipendio al final de la capacitación para desincentivar la deserción
Deserción	Normal en comparación a otras capacitaciones comparables	Alto
Inserción final	Formación de dos colectivos trans de <i>packing</i> con 13 de las 18 participantes. Muy poco éxito y disolución de las cooperativas ¹	Personas capacitadas entraron en una bolsa de trabajo, y tuvieron dificultad de ser llamadas ²

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas con Juan Manuel Rodríguez, director del INEFOP; varias otras fuentes del INEFOP y la sociedad civil; y Esteban Paulon, presidente del FALGBT.

¹ Entrevista personal con Juan Manuel Rodríguez, director del INEFOP, 2013.

² Entrevista personal con Esteban Paulon, presidente del FALGBT, 2013.

Los elementos de las capacitaciones en los dos casos de estudio fueron muy similares, con la excepción de los incentivos y la forma de inserción al mercado laboral. En cuanto a los incentivos, se destacan las buenas prácticas del caso uruguayo, las cuales permitieron a las mujeres trans capacitarse sin tener que buscar formas de financiar su capacitación ya que, como explica una representante de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género:

La gente no puede darse el lujo de estar seis a ocho meses sin comer para poder terminar un estudio... la necesidad es hoy.

Al no entender esto, la capacitación argentina, que buscó desincentivar la deserción del programa a través del pago de los incentivos al completar la capacitación, tuvo altos niveles de deserción por parte de participantes que precisaban ingresos en el momento.

En cuanto a la forma de inserción en el mercado después de la capacitación –la cual implicó entrar a una bolsa de trabajo en Argentina y formar un colectivo en Uruguay– se puede concluir que en ambos casos hubo una inserción laboral real limitada o inexistente. Esto parece deberse más a la forma de inserción en el mercado que la calidad de la capacitación en sí. Recuerda Juan Manuel Rodríguez, director del INEFOP:

La evaluación que tenemos nosotros es que este curso se desarrolló normalmente, siempre con los problemas de cualquier capacitación. Porque si decís que todos van al 100% de las clases [es mentira]. Pero esto es normal de todas las capacitaciones.

Si bien los cursos uruguayos se conformaron a los estándares y resultados esperados, la falta de experiencia en el manejo de una empresa de la población trans a conformarse en colectivo rindió la capacitación nula:

En algún caso específico hicieron y trabajan como colectivo... bastante limitado y de

muy corta vida. Con lo cual en poco tiempo nos fuimos dando cuenta que tuvieron grandes dificultades en consolidarse como una oferta empresarial que se podría sacar en el mercado. Diría que la experiencia no concluyó en ninguna oportunidad laboral práctica. (Juan Manuel Rodríguez).

En el caso argentino, fue la discriminación por parte de los empleadores lo que rindió la capacitación nula, ya que no hubo ningún incentivo extra para la contratación de personas trans. Recuerda Esteban Paulon, presidente de la Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans (FALGBT):

Lo que pasó es que después de la capacitación las personas entraron a una bolsa de trabajo, y dificulta muchas veces que [los responsables de recursos humanos en las empresas] llamen.

Vale detenerse un momento para entender mejor el fracaso de la creación de los colectivos trans en particular.¹¹ En primer lugar, este fracaso parece tener que ver con temas políticos dentro de la población trans capacitada, exasperada por la forma de organizar la capacitación. Para facilitar una comunicación plena entre el programa de capacitación (ProiMujer) y la organización capacitadora (Mujer Ahora) el colectivo Ovejas Negras designó a dos personas trans como coordinadoras del proyecto. Si bien la intención de darles protagonismo a las personas trans estuvo bien –especialmente dado el hecho de que iban a tener que tomar papeles de protagonismo una vez formado en colectivo–, se destacan los conflictos que esto causó, especialmente dado que las personas coordinadoras

¹¹ Si bien existen algunos colectivos trans actualmente funcionando en Argentina, éstos tienen poca vida, por lo cual no es posible evaluar su efectividad o no. A su vez, existe un sustento fuerte de estos colectivos desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, por lo cual no es posible caracterizarlos como auto sustentables.

parecen haber estado designadas por afinidad con el colectivo y no por su capacidad de liderazgo. Así pasó que se formaron dos colectivos basados en afinidad personal con las dos coordinadoras, dividiendo los talentos del grupo y empobreciendo los colectivos formados.

En segundo lugar, se destaca el papel fuerte que deben haber jugado las exclusiones previas de la población. Es decir, al tener poca experiencia trabajando en ambientes formales, el pasar a ser *emprendedoras* formales parece un salto enorme. Mujer Ahora, dándose cuenta de esto, intentó fortalecer al grupo tanto en las capacidades técnicas como en las «capacidades transversales» necesarias para un trabajo exitoso en el ámbito formal. Si bien fomentar un conocimiento de estas capacidades transversales era necesario, el no poder enfocarse en los aspectos técnicos del desarrollo de la producción –especialmente el poder organizarse ellas mismas las tareas, realizar presupuestos y cálculo de materiales e insumos, manejar la cooperativa, etc.– implicó el no haber podido fortalecer suficientemente éstas habilidades.¹² A su vez, la falta de una política unificada para la inclusión social de la población trans implicaba que, si Mujer Ahora no capacitaba sobre dichas capacidades transversales, sería poco probable que la población objetivo acceda a información sobre género y diversidad, la estética personal, la educación sexual, la violencia de género, etc. en otros ámbitos. Es decir, existían tantas brechas de información, y ningún otro mecanismo estatal en el cual rellenarlas, que la capacitación buscó cumplir la función no solamente de capacitación laboral sino también de capacitación sanitaria y de derechos.

En tercer lugar, junto a los dos aspectos antes mencionados, se destaca la falta de una selección de participantes según sus capacidades. Si bien fue

necesario hacer una selección de participantes –ya que existió más demanda que oferta en el curso– no está claro en qué se basó dicha selección. El resultado fue tanto una falta de capacidades básicas (lo cual implicó la necesidad de una formación en estas) como una falta de «espíritu cooperativista» dentro de los participantes. Sobre este último punto se destaca que, más allá que las experiencias exitosas en otros países, no está claro por qué Ovejas Negras propuso la conformación de colectivos trans, y no otra forma de inserción laboral.

Es importante reconocer que existen otras posibilidades de capacitaciones para población trans en el Uruguay, tales como el Programa ProJoven del INJU y las capacitaciones del INEFOP. Algo que tienen estos programas en común es que aseguran algún tipo de inserción laboral después de la terminación de la capacitación. Es decir, las empresas capacitadoras están obligadas a tener de antemano un vínculo con varias empresas, lo cual asegura a las personas capacitadas al menos la inserción a través de una pasantía. No está claro por qué esto no fue el caso en la capacitación de personas trans. En el caso de las capacitaciones comunes del INEFOP, también es útil indagar sobre la posibilidad de inclusión, ya que existe una demanda mayor a la posibilidad de capacitación. Como resultado, los cupos se dividen según orden de inscripción de los participantes. A su vez, a la población se le comunica la disponibilidad de capacitaciones a través de los medios masivos de comunicación, de manera poco focalizada. Es posible que las estrategias de acceso a la información y acceso a las capacitaciones resultan en la falta de inclusión de las poblaciones más excluidas y más vulnerables. La excepción son las poblaciones de prioridad política, como explica Juan Manuel Rodríguez:

En la práctica... [anotarse a una capacitación] funciona por orden de anotarse... Esto tiene una salvedad, una circunstancia especial, que son los programas... privilegiados por poblaciones vulnerables. Por ejemplo, Jóvenes en Red, Siete Zonas... si existe una

¹² Según las evaluaciones del curso, todos los y las participantes lograron las *habilidades manuales* necesarias para desarrollar el *packing*, si bien existen diferencias en cuanto a la cantidad de tiempo necesario para llevar a cabo las tareas.

demanda de capacitación de estas poblaciones que la política del MIDES –o en realidad la política del Poder Ejecutivo– decidió privilegiar, entonces a esta población nosotros vamos a dar privilegio.

Hasta el momento, las poblaciones consideradas vulnerables por el programa lo son por indicadores económicos y etarios, los cuales excluyen otros indicadores sociales de vulnerabilidad. A su vez, es importante indicar que estos programas consolidan grupos homogéneos de capacitación; es decir, jóvenes con jóvenes, y residentes de ciertos barrios con sus pares. Así, si bien capacita, lo hace en una forma que no fomenta la integración.

Sensibilizaciones por parte de funcionarios públicos

Durante el año 2013, como resultado de un convenio entre el MIDES y la Universidad de la República (UdelaR), se produjeron una serie de 31 capacitaciones sobre la diversidad sexual; 18 de estas tuvieron lugar en Montevideo, y trece en seis departamentos del Interior (AMPS, 2013). Estas instancias surgen a raíz de una evaluación de la necesidad de sensibilizar a las y los funcionarios públicos en cuanto al trato con usuarios y compañeros de diversidad sexual y de género (AMPS, 2013). A su vez, la necesidad de un entrenamiento de este tipo es un indicador fuerte del aumento en la llegada de la población de la diversidad sexual y de género a los espacios estatales. Como menciona Marcela Azambuja, jefa de Oficina Territorial de MIDES en Salto:

Había... cosas que tenían que ver con prejuicios... los propios compañeros vinieron un día y me dijeron «Marcela, nosotros no sabemos cómo hacer esto; no sabemos llamarla [a las personas trans] de ella o de él, no sé cómo hablarles»... Esto era el mayor problema. Bueno, esto se pregunta... vamos a decirle «¿cómo preferís que te llame? ¿Cómo preferís que te trata?» [Encuestadora: ¿Ustedes no

tuvieron una capacitación sobre diversidad sexual?] Ahora viene... ya tengo como 30 personas inscriptas... de BPS, de Secundaria, Primaria, del CAC, del hospital, de un montón de lados.

Las capacitaciones tienen como cometidos: incorporar nociones básicas sobre diversidad sexual y terminología LGBTI; discutir e intercambiar sobre cómo las políticas públicas existentes no están pensadas desde una perspectiva de la diversidad sexual; de qué manera –directamente o indirectamente– la heteronormatividad atenta contra los derechos y oportunidades de las personas LGBTI; y pensar políticas públicas con perspectiva de diversidad sexual para combatir discriminaciones basadas en la orientación sexual y/o identidad de género.

Los entrenamientos –de una instancia y de cuatro horas de duración– recibieron evaluaciones principalmente de «muy buena» y «excelente», pero con un énfasis en la necesidad de un curso de duración más larga, con un enfoque más profundo de la temática. Desde la Dirección Nacional de Políticas Sociales, el área del MIDES que se encarga de las capacitaciones, Tania Ramírez afirma:

Hemos detectado... que [en] muchos casos una capacitación no ha alcanzado para las personas que están recibéndola.... Porque se encontraron en esta primera instancia con la realidad a nivel teórico, y después en la práctica les cuesta bajarlo a tierra y que en muchos casos formulan mal las preguntas, o no les quedan claro...

Desde la sociedad civil de la diversidad sexual y de género, se afirma la necesidad de capacitar a funcionarias y funcionarios públicos en el trato con personas trans. A su vez, se destaca la eficacia de capacitaciones:

Donde estoy [trabajando] ahora es una de las empresas que hizo esos cursos [de capa-

citación sobre el trabajo con personas de la diversidad sexual] y vos te das cuenta que el trato es otro. Porque yo estuve en otros lugares privados y hay gente que te mira distinto, tiene un montón de ideas preconcebidas acerca de las personas trans. Y vos ves que gente que está formada, que ha hecho talleres y cursos de la realidad de nosotras y actúan distinto, no te sentís como que sos una cosa rara.

A su vez, las representantes de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género sugieren que las capacitaciones sean brindadas por personas trans, para darles a las y los funcionarios tanto una sensibilización teórica, como la oportunidad de interactuar con personas trans en un ámbito protegido y privilegiado.

Otros programas públicos

Las personas trans, especialmente las personas con ingresos más bajos, también han participado en otros programas laborales estatales creados en el marco del MIDES y del Plan de Emergencia. Si bien estos programas fomentaban un ingreso, sus supuestos binarios de género y su falta de continuación en el tiempo/ seguimiento, terminaron reproduciendo opresiones y discriminaciones sin producir mejoras en la condición de vida. Recuerda Scagliola:

En Uruguay Trabaja han habido algunos casos de personas trans [femeninas] que se han integrado... Entraron por la vía normal y por su nombre masculino.... Me contaban de una chica trans que estaba en Uruguay Trabaja y que para participar en el programa vestía como hombre. Sin embargo, toda su identidad era de mujer. Y yo planteaba que de alguna manera le estamos mandando la señal de que el Estado no está reconociendo su identidad. Porque está proponiendo que retrovierte todas su identidad, o retroceda de

su proceso, para participar en un programa del Estado.

En general, las personas trans que han entrado en el programa de Uruguay Trabaja demuestran satisfacción con la experiencia en sí. Recuerda un participante de Uruguay Trabaja, y representante de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género:

[Mi experiencia en Uruguay Trabaja] fue muy buena... Porque estuve en un lugar... y la gente de [la empresa] que trabajaba todo bien,... todo bárbaro...

Actualmente existe un proyecto de ley de ampliación del programa Uruguay Trabaja, lo cual crearía cuotas para colectivos que han vivido situaciones de discriminación por motivo de «género, etno-racial, u otros factores». Desde el MIDES se entiende que las personas trans estarían contempladas en la categoría «otros factores» y, por lo tanto, estarían incluidas dentro de las cuotas. Es importante destacar que el programa Uruguay Trabaja es un programa que tiene una duración de entre seis y nueve meses, que presta servicios mínimos a través de empresas terciarias de seguimiento luego de finalizar el programa. Las representantes de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género identifican esto como un problema:

Lo único que sirve es como una experiencia laboral... Para las personas supuestamente normales les sirve una experiencia laboral, a nosotras [trans] que vamos a buscar trabajo, por más experiencia que vos tengas no te toman. [No nos sirve una experiencia puntual].

Para empezar a subsanar este problema, a partir del año 2014 habrá un incentivo económico aumentado para cada mujer y persona trans que las empresas terciarias que se encargan de la inserción laboral de los graduados de Uruguay Trabaja logran insertar a un trabajo estable.

Experiencias previas en el sector privado

En su mayoría, las acciones para la inclusión de las poblaciones vulnerables que existen dentro del sector privado surgen de políticas estatales para promoverlas o de políticas empresariales que provienen del marco de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE). La RSE es un concepto nuevo en el Uruguay, y existe principalmente a nivel de empresas multinacionales.

Descuentos en IVA, aportes jubilatorios, sueldos y/o impuestos en general

El gobierno uruguayo otorga beneficios a las empresas para incentivar y recompensar la contratación de poblaciones con difícil inserción laboral, por ejemplo descuento del IVA, aportes jubilatorios de empleados, sueldos y/o impuestos en general. En primer lugar, existen antecedentes en cuanto a la población de personas con discapacidad, específicamente a través de las previsiones de la ley 18.651: *Protección Integral de Personas con Discapacidad*. Esta legislación establece la rebaja y/o exoneración de los pagos de aportes patronales de carácter jubilatorio a las empresas que contratan a personas con discapacidad. Desde la Comisión Nacional Honoraria de Discapacidad y dos empresas privadas de selección de personal, se destaca que existen muy pocas empresas que aprovechan este beneficio. En los pocos casos en los que sí, los llamados para personas con discapacidades especifican estándares de niveles educativos alcanzados cada vez más exigentes.¹³

El programa Objetivo Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) utiliza un mecanismo parecido, buscando la inserción de personas con niveles educativos bajos, niveles de ingresos bajos, y una historia de desocupación, a

¹³ Se indica que, por la falta de sistematización de estos datos, no es posible indicar ni el número de llamados de este tipo, ni el número de empresas privadas que utilizan estos mecanismos.

través de un subsidio de sueldo. Así, el MTSS paga el 60-80% de los sueldos de los participantes, por un período de entre 12 y 18 meses¹⁴. A su vez, el programa costea la capacitación (cuando es necesario) de los/as participantes, y busca orientarlos/as en cuanto al mercado de trabajo. Desde la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) entienden que muchas veces el aspecto más valioso del programa es la orientación laboral proporcionada a las personas que buscan trabajo. Si bien existen empresas que contratan a personas a través de este programa, no son tantas, y muchas no renuevan los contratos de las personas subsidiadas después de los 12 ó 18 meses de subsidio. Entre 2008 y 2012 el programa ha insertado a 1.231 personas en puestos de trabajo –64,3% mujeres– con una retención en el mercado de trabajo de 53% y *dentro de la misma empresa* de 18,7% (MTSS, 2012b). Es para destacar que un 70,4% de las personas que se desvincularon del puesto de trabajo forman parte de la categoría «renuncia», la mayoría dentro de los primeros tres meses de trabajo. Esto puede implicar una falta de entrenamiento antes del programa, falta de preparación para la inserción laboral, o una falta de apoyo/seguimiento después de la primera inserción. A su vez, 18,4% de las personas se desvincularon por la terminación de su contrato (MTSS, 2012b).

Beneficios en licitaciones

En ciertos casos, el Estado reconoce la incorporación de trabajadores/as provenientes de ciertas poblaciones vulneradas como un factor a favor en el otorgamiento de licitaciones estatales a empresas privadas. Especifica el artículo 53 de la Ley 18.651 que habrá una priorización en la adquisición de in-

¹⁴ La cantidad del descuento se determina por el género del trabajador o trabajadora, con el descuento de varones a 60% y el descuento de mujeres a 80%. A su vez, la cantidad de meses subsidiados se determina por la edad del trabajador/a; hasta 12 meses para trabajadores/as hasta 45 años y hasta 18 meses para trabajadores/as con 45 años y más. Actualmente se está discutiendo la posibilidad de proporcionar los descuentos más amplios a personas trans.

sumos y provisiones de empresas que contraten a personas con discapacidad. Algo similar pasa en el caso de las empresas que están en proceso o han concluido el proceso de Calidad con Equidad de Género, una certificación de calidad nacional que toma en cuenta la equidad de género (mencionado en más detalle abajo).

Responsabilidad Social Empresarial (RSE)

Desde el año 2009 el gobierno ha buscado fortalecer e incentivar la RSE en las temáticas de género a través del programa gratuito de cuatro años del Modelo de Calidad con Equidad de Género (CEG), coordinado por Inmujeres y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). Este programa de acompañamiento empresarial empieza con una auditoría, buscando ajustarse a la realidad de la cultura empresarial, y también cuenta con ciertos pasos universales que debe cumplir cada empresa para lograr su calificación. Actualmente se encuentran nueve empresas –siete empresas públicas o entes autónomos, y dos empresas privadas– en varias etapas del programa. Mientras no es posible revisar todo el programa de CEG en este informe, vale resaltar uno de los pasos primarios del mismo: la creación dentro de la empresa de una Comisión de Género. Si bien en el programa no se especifica cómo se debe crear la comisión, prefiriendo dejar las decisiones organizacionales libres para ade-

cuarse a la cultura empresarial, se encuentra que en las empresas públicas y entes autónomos existe una forma de conformación preferida: la informal. Dichas comisiones no tienen horario fijado para reuniones, no tienen presupuesto propio (y en la mayoría de los casos tampoco tienen acceso a fondos a través de mecanismos ajenos), y no tienen mandato formal dentro de sus organizaciones. El resultado es una falta de institucionalización de las Comisiones de Género dentro de las organizaciones, lo cual las deja débiles e ineficaces.

Desde la dirección del programa se destacan las mejoras cualitativas que ha tenido el modelo de CEG en sus empresas destinatarias: cambios en la cultura empresarial, cambios en la composición de género de las juntas directivas, inserción de mujeres en ámbitos masculinos, etc. Sin embargo, no ha habido cambios cuantitativos, o sea, a gran escala. Es posible que esto se deba a la poca importancia que las instituciones dan a sus Comisiones de Género.

Evaluación comparativa con Argentina

A continuación, se presentan los programas de empleo focalizados en la población trans en Uruguay y Argentina. Varios de los programas son altamente parecidos (tabla 3).

Tabla 3. Programas de empleo para personas trans en Uruguay y Argentina

	Uruguay	Argentina
Empleo Juvenil	1. Ley de Empleo Juvenil (Aprobado setiembre de 2013) ¹⁵	1. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMyMT)
Capacitación laboral	1. Inserción en capacitaciones dirigidas a la población en general (INEFOP). 2. Objetivo Empleo (a aprobarse) 3. Capacitación específica para personas trans en packing, con intento de conformar un colectivo (INEFOP).	1. Programa Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) 2. Capacitación específica para personas trans en cuidados de personas mayores, con intención de inserción laboral en el mercado
Cuotas en programas de empleo estatal	1. 1% en Uruguay Trabaja (a aprobarse) 2. 2% de Primera Experiencia Laboral Estatal, Ley de Empleo Juvenil	1. 1% Cuota en el gobierno provincial en Neuquén (a aprobarse)
Mejora del ámbito laboral para personas trans	1. Capacitaciones MIDES-UdelaR a otros organismos estatales	N/A
Seguro de Empleo	N/A	1. Seguro de Empleo y Capacitación

Fuente: Elaboración propia basada en información recolectada (Uruguay) e INADI, 2013 (Argentina).

Conclusiones

Del análisis llevado a cabo se pueden identificar tanto las herramientas que dan resultados como las que han fallado en cuanto a la inclusión laboral de poblaciones vulnerables en general y la población trans específicamente. Así se destacan la implementación de cuotas como herramientas efectivas, y la formación de colectivos como herramientas inadecuadas. Cabe mencionar por separado el uso de descuentos para empresas que contratan a personas de sectores vulnerables, formación/capacitación en oficios, programas de empleo estatales, y la responsabilidad social empresarial.

En primer lugar, se señala que en el caso de personas con discapacidad, el proveerles descuentos de IVA, aportes jubilatorios, etc., a las empresas que las contratan parece no funcionar adecuadamente. Tanto el *Comité Honorario de la Discapacidad* como varias agencias de personal indican que el factor que mayor dificulta el aprovechar los descuentos es que es necesario una inversión para adecuar el espacio físico para personas con discapacidad (ampliar baños para personas que usan sillas de ruedas, agregar ascensores para personas que tienen movilidad limitada, etc.). El hecho de que la mayoría de las personas trans no tiene estas limitaciones se debe evaluar a la hora de pensar esta herramienta.

En segundo lugar se destaca la importancia de la formación de la población trans para fomentar su competitividad en el mundo laboral, especialmen-

¹⁵ La Ley de Empleo Juvenil especifica una cuota de 2% para población trans dentro de la modalidad Primera Experiencia Laboral en el Ámbito Público. La ley tomará efecto en la próxima edición de llamados para empleo juvenil.

te dado el bajo nivel educativo de la mayoría de esta población. Si bien se espera que esta situación se subsane con una mayor inclusión de la población en el ámbito educativo,¹⁶ hasta que pase esto es necesario adecuar las capacitaciones a la población trans. A su vez, se hace hincapié en la inclusión de la población trans en los programas estatales de trabajo, algo que está previsto que ocurra con los programas *Uruguay Trabaja* y *Objetivo Empleo*. Si bien es un primer paso, se señala que dichos programas son puntuales, y se apunta a la inclusión durante un plazo corto y limitado, y carecen de mecanismos de seguimiento para una inclusión laboral prolongada en el tiempo. Así como son, tanto estos programas de trabajo estatal y las capacitaciones laborales antes mencionadas **no fomentan la inclusión laboral de su población beneficiaria –y menos la población beneficiaria trans– ya que no cuentan con mecanismos fuertes de inserción en el mercado a largo plazo.**

En tercer lugar se destaca la utilidad de capacitar a las empresas –tanto públicas como privadas– que emplean a personas trans. Tanto las empresas como los y las empleadas trans han identificado estas capacitaciones como imprescindibles para su inserción plena.

Por último, se destaca que la Responsabilidad Social Empresarial es una herramienta necesaria que actualmente se encuentra en una etapa primaria de crecimiento y resistencias. La RSE tiene mucho potencial, pero precisa ayuda y compromiso gubernamental para seguir creciendo/instalándose en la cultura empresarial uruguaya.

Una participación plena en el ámbito laboral es clave para lograr la mejora de la calidad de vida de la población trans. Esta tendría impactos positivos en la salud, en la situación habitacional, y en la inclusión en la seguridad social. A su vez, es en sí un proceso hacia la inclusión social general. En

la búsqueda de una plena inserción laboral, es importante no caer en lo que Esteban Paulon llama «el gueto de que el empleo trans [es] el Estado, la cooperativa o el emprendimiento [personal]». Este enfoque hace hincapié en que no solo es necesario el trabajo a través de las políticas afirmativas o en el ámbito del trabajo público, sino también es importante un cambio de la cultura corporativa, que permita promover una inserción plena en el ámbito privado.

A su vez, es imprescindible tomar conciencia de que varias de las experiencias que se han utilizado con las poblaciones vulnerables, si bien buscaron y lograron la inserción laboral, terminaron produciendo y reproduciendo situaciones de estigmatización y vulnerabilidad (Fassler, 2007). Es decir, las soluciones laborales fueron limitadas a puestos sin posibilidades de avance, a experiencias laborales cortas, o a proyectos sin seguimiento. En lugar de ser útiles y servir para la inserción laboral y la mejora en la condición de vida, terminaron manteniendo el estatus quo.

En relación a las experiencias de creación de colectivos trans: más allá de las limitaciones severas de esto, se hace hincapié en el hecho de que la creación de «colectivos trans» también es una forma de aislamiento y, por lo tanto, de exclusión social.

Recomendaciones

A continuación se explicitan una serie de recomendaciones concretas para una mayor inclusión de la población trans en el mercado formal. Si bien en algunos casos las recomendaciones comprenden tanto el ámbito público como el privado, se ha encontrado útil separar los dos ámbitos. Dichas recomendaciones podrían ser llevadas adelante por cada institución implicada, o ser sistematizadas en una ley integral sobre los derechos de las personas trans, similar a la Ley 18.651: *Protección Integral de Personas con Discapacidad*.

 16 Ver el análisis del sector educativo más adelante.

Recomendaciones para el ámbito público

1. Fortalecer programas de trabajo estatal y capacitación para el trabajo –especialmente en cuanto a su seguimiento y mecanismos de inclusión laboral posteriores– y explícitamente incluir a la población trans en estos.
 - Crear mecanismos de seguimiento socio-laboral para los y las participantes de los programas de trabajo estatal y capacitación para el trabajo (Objetivo Empleo, Uruguay Trabaja, capacitaciones del INJU y del INEFOP, entre otros). Asegurar –a través de convenios con empresas privadas, políticas de incentivos para empleadores, u otros mecanismos– una inclusión laboral *real* después de que termine el programa. En los casos de personas y poblaciones altamente vulnerables, proporcionar un seguimiento social que brinde apoyo, herramientas, intermediación laboral, etc. para facilitar su transición a un empleo estable.
 - Focalizar la selección de participantes de las capacitaciones para el trabajo (INEFOP u otras) para dar prioridad a grupos vulnerables/ socialmente excluidos, incluyendo la población trans, asegurando sus posibilidades de participación.
 - Explicitar la población trans dentro de la revisión de la ley Uruguay Trabaja, cambiando «otros factores» por «identidad y/o expresión de género y otros factores».
 - Asegurar la posibilidad de participación en dichos programas a través de sueldos dignos y/o estímulos económicos cuando sean necesarios.
2. Institucionalizar la Responsabilidad Social Empresarial.
 - Crear una división/comité de RSE institucionalizado –con horario y presupuesto propio– en cada entidad estatal y en los entes autónomos.
 - Generar procesos de *Calidad con Equidad de Género* –e incorporar un enfoque de la diversidad sexual/de género en los mismos– para las entidades estatales y los entes autónomos. Fortalecer el programa de *Calidad con Equidad de Género*, sacándole complejidad y enfocándose en puntos importantes. Reconocer explícitamente desde el programa que «género» no implica solamente la relación hombre-mujer.
 - Crear desde el ámbito público un ámbito respetuoso para las personas trans –ya sean funcionarios/as o usuarios/as.
 - Crear un protocolo estatal para apoyar a funcionarios y funcionarias en proceso de transición de una identidad de género. Permitir que puedan realizar trámites relacionados con el cambio de identidad de género (por ejemplo, días para atender sus necesidades en salud, para llevar a cabo el proceso de cambio registral, etc).
 - Entrenar y capacitar a funcionarios y funcionarias sobre la diversidad sexual, la identidad y diversidad de género, y los derechos humanos.
 - Adecuar la infraestructura pública –y especialmente los baños y los vestuarios– para que estos sean adecuados para las necesidades de personas trans.
3. Crear un cupo para personas trans en el ámbito público.
 - Asegurar que este cupo y los llamados que genere tomen en cuenta los niveles educativos alcanzados por las personas trans.

- Asegurar que los llamados generen puestos y cargos con posibilidades de avanzar.
4. Mejorar la implementación de la ley contra el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación para proteger a los y las trabajadoras trans de la discriminación en el ámbito laboral (Suárez, 2012).

Recomendaciones para el ámbito privado

Desde el Estado se hace más difícil incidir en el ámbito privado. Sin embargo, aquél cuenta con algunas herramientas que se podrían aplicar para mejorar la inclusión laboral de las personas trans en el sector privado:

1. Fortalecimiento de programas de Responsabilidad Social Empresarial
 - Obligar y fortalecer procesos de Calidad con Equidad de Género (CEG) en empresas que pretenden cumplir licitaciones estatales, e incorporar un enfoque de la diversidad sexual/de género en estos.

El PNUD regional, indica que los programas de CEG son «un instrumento sumamente prometedor para reducir las brechas de género en la economía y en el mundo de trabajo» (Rodríguez, 2009: 9). La naturaleza voluntaria de estos programas implica que no están llegando a un porcentaje significativo de las empresas privadas del Uruguay, como se menciona antes. El PNUD determina que la naturaleza voluntaria del programa «mantiene el interés y el compromiso por participar», y por lo tanto es un mecanismo efectivo. Se sugiere que la necesidad de cumplir con procesos de CEG para cumplir licitaciones estatales también podría ser un factor

que mantuviera el interés y compromiso empresarial, a su vez expandiendo significativamente las empresas privadas involucradas en el programa. Sin embargo, el programa uruguayo –si bien toma en cuenta la diversidad sexual– no toma en cuenta a las personas trans. Para ser una herramienta eficaz para dicha población, debe construir indicadores de amigabilidad a la población trans –elaborados en conjunto con la población– y fortalecer los mecanismos de inclusión de la diversidad sexual dentro del programa.

- Crear incentivos para la incorporación de prácticas de RSE en las empresas privadas.
- Trabajar en conjunto con las agencias de personal para fomentar la contratación de personas trans bajo el rubro de la RSE.

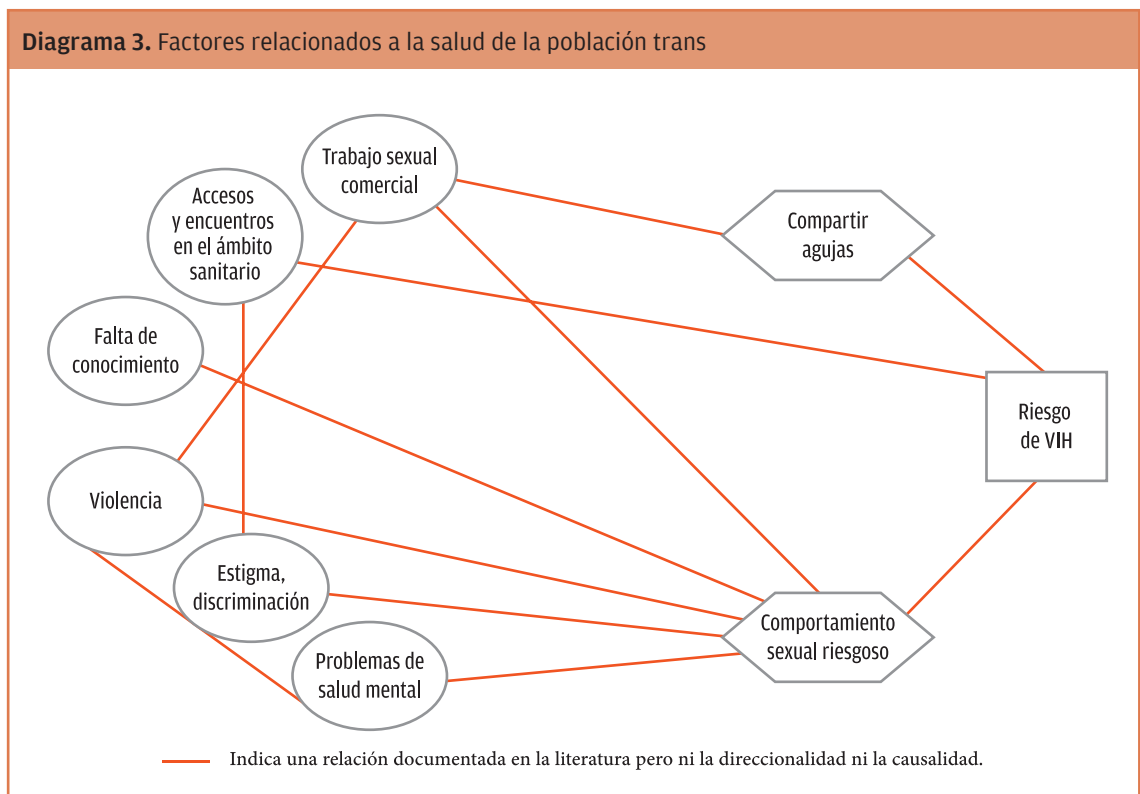
Salud

Situación actual

Por la falta de datos es difícil caracterizar en una forma adecuada la salud de la población trans. Los únicos datos cuantitativos están relacionados a la epidemia de VIH/Sida, que en Uruguay está concentrada en la población trans femenina (y otras poblaciones vulnerables): en la población general existe un 0,42% (DIGESSE, 2011) de carga de enfermedad, mientras que en la población trans femenina entrevistada en un estudio existe un 28% viviendo con VIH (Lukomnik y Ramos, 2012). La prevalencia de VIH es aún más alta dentro de la población de mujeres trans que ejerce el trabajo sexual, donde existe una prevalencia de VIH de 36,54% (MSP, 2009a). Para contextualizar esta cifra, se destaca que en los trabajadores sexuales masculinos la prevalencia de VIH es de 8,15% (MSP, 2009a).

Por otro lado, la evidencia empírica y las percepciones de la comunidad de la diversidad sexual y la población trans indican un uso elevado de drogas por parte de trabajadoras sexuales trans (Lukonnik y Mauros, 2012; Conasida, 2012). Estas situaciones hacen que no sea extraño que la población trans tenga una esperanza de vida de menos de 40 años (Dirección Nacional de Política Social, 2011), mientras que la esperanza de vida de la población general asciende a los 76,23 años (INE, 2011).

De Santis, en un meta análisis de factores relacionados a la salud de la población trans de los Estados Unidos, diagrama las siguientes relaciones entre el trabajo sexual comercial, el compartir agujas, el acceso y los encuentros en el ámbito sanitario, una falta de conocimiento por parte del personal de la salud, la violencia, el estigma y discriminación, problemáticas en la salud mental, comportamientos sexuales riesgosos, y un riesgo de VIH:



Fuente: De Santis, 2009. Traducción al castellano por la autora.

Si bien el contexto de vida de las personas trans uruguayas es distinto del contexto de las estadounidenses, las variables que delinea De Santis son las mismas que mencionan los pocos estudios nacionales sobre la temática. Según un estudio hecho por Abracinskas et al (2013), las problemáticas en salud que enfrentan las personas trans provienen, por un lado, de una serie de limitaciones sociales

que las colocan en situaciones riesgosas de salud y, por otro lado, una serie de discriminaciones estructurales e individuales desde el ámbito sanitario. Concluyen que «es posible entender que las distintas problemáticas de salud de las personas trans y las del sistema de salud uruguayo en relación a la atención de estas, tienen una raíz en la discriminación de género. Esta discriminación se expre-

sa e incide en la vida cotidiana por un lado, y por otro en un nivel estructural que tiene que ver con la falta de políticas de salud adecuadas para esta población... Por un lado, prejuicios por parte de los recursos humanos expresados a través de acciones y comentarios, dificultan una atención satisfactoria. Por otro lado, el enfoque binario de género impide que el sistema de salud brinde los servicios e infraestructuras adecuadas para una atención integral a personas trans» (2013:12-14). Desde la sociedad civil, se explicita que en el sistema de salud existe discriminación, maltrato, estigma y una falta de confidencialidad en cuanto a personas de la diversidad sexual y de género (Conasida, 2012).

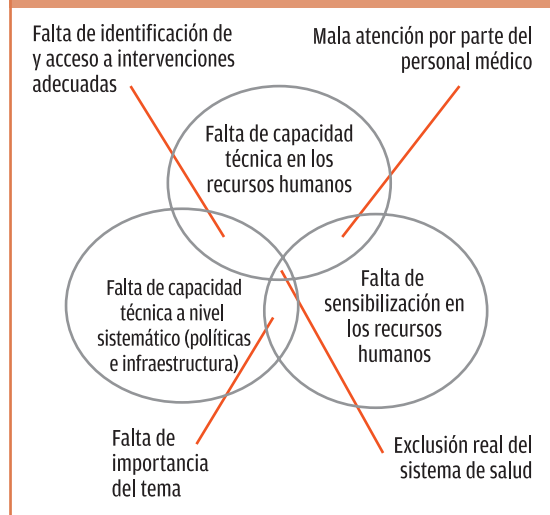
También existen problemáticas relacionadas al sistema de salud, el cual no reconoce ni en su organización ni en sus prestaciones a la población trans. El no reconocer a la población trans implica, en primer lugar, una falta de capacitación técnica de los recursos humanos. Así, es difícil encontrar un/a profesional que cumpla con las condiciones para prestar los servicios de modificación del cuerpo para que este se adecue a la identidad de género. La sociedad civil de la diversidad sexual y de género denuncia el hecho de que existen solamente dos endocrinólogos formados en atender a la población trans en el país. A su vez, dichos profesionales se encuentran en Montevideo, complejizando aún más la atención para personas que residen en el Interior. Por otro lado, la falta de reconocimiento de la población trans implica una falta de sensibilización sobre la identidad trans. Esto puede llevar a un trato irrespetuoso y/o discriminatorio, lo cual puede tener como resultado el alejamiento de la población trans del sistema sanitario. Lukomnik y Ramos (2012) encuentran que el mayor vínculo de la población trans con el sistema de salud es a través de los monitoreos mensuales requeridos por ley de los y las trabajadoras sexuales, y no por voluntad propia.

Últimamente, existe una falta de capacidad técnica, tanto en las políticas como en la infraestructura sanitaria. Esta falta implica que las políticas sanitarias –como muchas otras políticas– siguen creándose desde un enfoque heteronormativo y binario

de género. Como resultado, intervenciones que en muchos casos fomentan el derecho a la identidad y la salud –la inclusión de antiandrógenos¹⁷ y hormonas en la lista de medicamentos de acceso gratuito, la posibilidad de efectuar intervenciones quirúrgicas gratuitas relacionadas a las características sexuales secundarias, la disponibilidad y accesibilidad de cirugías de reasignación de sexo– están concebidas no como derechos fundamentales sino como intervenciones estéticas y, por lo tanto, no necesarias. Por otro lado, la infraestructura, y especialmente la relacionada a la internación, no está adecuada para las necesidades de la población trans.

Si bien la mayoría de la población trans tiene acceso legal a los servicios de salud a través del Estado (ASSE), las tres faltas antes expuestas –en capacitación, sensibilización y capacidad técnica– crean una exclusión real del sistema de salud. Se pueden visualizar estas faltas y sus resultados en la siguiente gráfica:

Diagrama 4. Ámbitos de exclusión de la población trans del sistema de salud



Fuente: Elaboración propia.

¹⁷ Los medicamentos antiandrógenos disminuyen la producción de testosterona –la hormona masculina– y son utilizados dentro de la población trans femenina para disminuir las características sexuales secundarias.

Experiencias previas

Siguiendo los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud, se entiende que el goce del estándar más alto de la salud alcanzable es un derecho humano y un requisito para el ejercicio de la ciudadanía en otros ámbitos. El Estado uruguayo no cuenta con una ley integral sobre el derecho a la salud de las personas trans, por lo cual en los últimos años han surgido propuestas variadas para su mejora. Dichas propuestas tienen la característica de estar –salvo en el caso del Hospital de Clínicas– en su primera etapa de existencia, con una población usuaria relativamente limitada.

Centros de Salud Libre de Homofobia

El primer Centro de Salud Libre de Homofobia se creó en junio del año 2012 en la policlínica de la Ciudad Vieja. La propuesta surgió de un análisis de la falta de capacidad técnica y de sensibilidad dentro del personal de la salud. Este se creó conjuntamente entre el colectivo Ovejas Negras –un actor de la sociedad civil de la diversidad sexual de larga trayectoria–, MSP, RAP/ASSE, el Departamento de Medicina Familiar y Comunitaria de la Facultad de Medicina (UdelaR), y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), con el siguiente objetivo general: «*Generar una experiencia piloto de aprendizaje entre la comunidad médica y el colectivo LTGB que deje como resultado la existencia de una policlínica barrial caracterizable como 'libre de homofobia' por sus óptimos niveles de atención en salud a la comunidad LGTB, así como sistemas de trabajo para la posterior extensión del proyecto tanto en los niveles de intervención como en la formación profesional en salud.*» (UNFPA, 2011). A su vez, cuenta con cuatro objetivos específicos:

1. Capacitar a las trabajadoras/es de salud, a las vecinas/os de las comisiones de apoyo, y a las/os residentes de Medicina Familiar y sus docentes en una policlínica barrial.
2. Sensibilizar a la comunidad circundante en la necesidad de utilizar los servicios públicos desde una postura de respeto a la diversidad.
3. Incrementar la demanda de servicios de salud de la población LGBT, con foco en salud sexual y reproductiva.
4. Sistematizar aciertos y errores de forma tal que la metodología empleada en la experiencia se torne replicable en otros servicios de atención en salud tanto públicos como privados del país (UNFPA, 2011).

A un año y pocos meses de su creación, aún no existe una evaluación de la experiencia, pero sí se puede destacar el entrenamiento de 400 profesionales de la salud en «la aplicación de directrices del Ministerio de Salud sobre poblaciones vulnerables, y la promoción de herramientas técnicas para atender a las necesidades específicas de dichas poblaciones» (UNFPA, 2012).

Espacios Diversos de Inclusión Social y Acción (Centros EDISA)

Los siete Centros EDISA surgen a raíz del proyecto país «*Hacia la inclusión social y el acceso universal a la prevención y atención integral en VIH/sida de las poblaciones más vulnerables en Uruguay*» del Fondo Mundial de Lucha Contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria. Tienen como meta «promover el acceso universal a la prevención, el diagnóstico y la atención del VIH, las infecciones de transmisión sexual (ITS) y la infección con Tuberculosis (TB) en la población de hombres que tienen sexo con hombres (HSH) y personas trans... y consolidar un sistema nacional de información oportuna, pertinente y transparente que contribuya a la respuesta nacional ante el VIH, ITS y TB, basada en evidencia... Alcanzar con las acciones una sociedad sin homo y transfobia, más democrática y fortalecida desde el punto de vista de los derechos humanos y derechos en salud...» (Proyecto VIH Uruguay, 2013).

A diferencia de las otras experiencias, los Centros EDISA existen a nivel nacional, con cinco centros ubicados en Artigas, Colonia, Maldonado, Melo y Montevideo, y dos centros móviles. Estos centros están conformados tanto por técnicos/as como por promotoras y promotores de salud, miembros de la sociedad civil de la diversidad sexual y de apoyo a personas viviendo con VIH.

Los Centros EDISA funcionan desde el año 2013, por lo cual no es posible contar con datos precisos sobre su desempeño. A modo de evaluación de los EDISA, se puede afirmar que si bien su propuesta implica un enfoque en la salud integral desde una perspectiva de los derechos humanos, actualmente ofrecen servicios orientados únicamente a la prevención de enfermedades de transmisión sexual. La falta de integralidad en la oferta de prestaciones en sí es preocupante, pero más preocupante es la incapacidad actual por parte de algunos EDISA de hacer referencias a otros servicios existentes para usuarios que precisan servicios que no están ofrecidos en los EDISA. Por otro lado, se aplaude la integración de personas trans, personas de la diversidad sexual y personas viviendo con VIH como integrantes de los Centros EDISA. El incluir a la población beneficiaria como promotora de salud es una estrategia que se ha demostrado efectiva en cuanto a la captación de usuarios/as, y que a su vez aporta a la creación de salidas laborales para la población beneficiaria. La falta de oportunidades laborales es un gran condicionante para un estado de salud deprimido en la población trans, y al incurrir en esto los EDISA inciden en uno de los determinantes sociales de la salud que más afecta a la población beneficiaria. Así, los Centros EDISA aportan a la mejora de la salud de la comunidad trans tanto tratando los problemas como los resultados de dichos problemas.¹⁸

Por el mecanismo de financiación de los Centros EDISA, los mismos se pueden caracterizar como proyectos finitos y con plazos acotados.¹⁹ Será de suma importancia asegurar la sostenibilidad de los EDISA a través de una financiación pública, integrada al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). De lo contrario, las capacidades que buscan instalar los EDISA serán desperdiciadas.

Policlínica de reasignación de sexo - Hospital de Clínicas

La policlínica de reasignación de sexo que funciona en el Hospital de Clínicas es la opción de atención en salud para personas trans más específica y más antigua del país. Creada en el año 1985, es el único lugar en el país donde se llevaban a cabo operaciones de cambio de sexo. Se habían completado 15 cambios hasta el año 2013, en el cual oficialmente se suspendieron los servicios, citando falta de presupuesto. A pesar de la larga historia de la policlínica, dentro de la sociedad civil existe una evaluación negativa tanto de los servicios como del trato de sus funcionarios/as (la cual se expone en la Tabla 4).

¹⁸ Ver las discusiones sobre el trabajo y el árbol de problemas anteriormente desarrollados en este informe.

¹⁹ El proyecto que financia a los Centros EDISA proyectó sostener los centros durante cinco años, pero con la posibilidad de que este plazo sea menor según los resultados de las evaluaciones de su desempeño.

Tabla 4. Evaluación de servicios de la policlínica de cambio de sexo

Categoría	Evaluación
Protección de los derechos humanos/ derechos a la salud	<ul style="list-style-type: none"> ■ La suspensión de servicios de cambio de sexo se destaca como una violación del derecho a la salud y a la identidad. ■ Dada la falta de oferta de este proceso en otros organismos sanitarios del país, la suspensión de cambios de sexo en el Hospital de Clínicas implica la inexistencia de acceso a dichos procedimientos por parte de personas interesadas. ■ Las cantidades mínimas de personas que llevan a cabo el cambio de sexo no implica un gasto significativo para el sistema de salud.
Conocimiento/ Resultados	<ul style="list-style-type: none"> ■ Falta de conocimiento por parte del personal de salud tanto respecto a procedimientos médicos relacionados a cambios corporales como en cuanto a concepciones de género de las personas que se atienden en el Hospital. ■ Los cambios de sexo no se conforman con los estándares estéticos de vaginoplastia.
Tiempos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tiempos largos de espera (hasta 10 años) para procedimientos de cambios de sexo, que generan efectos negativos en la salud mental. ■ Falta de horas de atención para personas trans.
Trato	<ul style="list-style-type: none"> ■ Trato desde un paradigma psicológico que entiende la identidad trans como una patología psiquiátrica mayor, lo cual los/as estigmatiza. ■ Falta de apreciación por parte de los recursos humanos de la diversidad de identidades de género existentes dentro de la población trans. Específicamente, existe la idea de que toda persona trans que se acerque al Hospital quiere efectuar una reasignación de sexo. El tratar a todas las personas trans como si tuvieran las mismas necesidades -supuestos basadas en una idea binaria de hombre/mujer- dificulta el entender las necesidades de los y las pacientes y el buen trato. ■ El exigir un test de VIH antes de cualquier intervención estigmatiza a la población beneficiaria.

Fuente: Elaboración propia basada en un grupo de foco de la Unión Trans del Uruguay del 15 de junio de 2013.

Evaluación comparativa con Argentina

A continuación se presenta una evaluación comparativa respecto a los derechos a la salud de las

poblaciones trans en Uruguay y Argentina. Desde el año 2012, Argentina cuenta con una ley integral sobre la salud de la población trans, mientras que en Uruguay existen varios programas parciales.

Tabla 5. Servicios de salud para población trans en Uruguay y Argentina

	Uruguay	Argentina
Ley Integral de Salud para personas trans	No	Ley 773/2012
Inclusión de hormonas de feminización/ masculinización en las prestaciones básicas (PAIS²⁰ en Uruguay y PMO en Argentina)	No	Sí
Inclusión de cirugías de transformación corporal (salvo el cambio de sexo) gratuito	No. Hasta el año 2013 existió capacidad de operaciones en el Hospital de Clínicas.	Sí, sin la necesidad de autorización judicial o administrativa (art. 11º)
Existencia de procedimientos de reasignación de sexo (gratuito)	No. Hasta el 2013 existió capacidad de operaciones en el Hospital de Clínicas, aunque desde el 2007 no se había operado.	Sí, gratuito. Sin embargo, existen costos de traslado y estadía para personas que no residen en Buenos Aires, ya que los cambios de sexo están llevados a cabo en una forma centralizada.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

El sistema de salud está pensado desde una perspectiva heteronormativa que asume un binario de género. Esto se ve en la falta de inclusión de tratamientos de adecuaciones corporales en la lista de prestaciones garantizadas, en el hecho de haber cerrado la única policlínica adecuada para llevar a cabo reasignaciones de sexo, y en la insistencia en nombrar a las personas trans según su cédula de identidad y no según su identidad de género. Se puede concluir que no está transversalizada en el sistema sanitario una perspectiva de derechos humanos o de diversidad sexual/ de género.

Esta situación está cambiándose de a poco con propuestas variadas. No obstante, existe una falta importante de integración entre estas propuestas,

lo cual genera que no se cubra el universo de necesidades/demandas en salud de la población trans. Además, se replican acciones ya tomadas, lo cual puede llegar a malgastar recursos. Específicamente, se señala que, salvo en el caso del *Centro de Salud libre de Homo, Lesbo y Transfobia* de la Ciudad Vieja, las propuestas están enfocadas en necesidades de la salud sexual y reproductiva, y específicamente en la prevención de enfermedades de transmisión sexual. A esta situación se suma la falta de personal capacitado y sensibilizado para tratar a la población trans.

Recomendaciones

1. Despatologizar la identidad trans

En el año 2009, con la aprobación de la Ley 18.620: *Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios*, el Estado reconoció a las personas trans. Sin embar-

²⁰ El PAIS se refiere a las prestaciones básicas –visitas médicas, intervenciones quirúrgicas, medicamentos, etc.– cubiertas por el seguro de salud del Estado uruguayo a través de ASSE.

go, los aparatos de salud del Estado siguen reconociendo la identidad de género de las personas trans como una patología. A nivel funcional, esto afecta los pasos y los tiempos requeridos para acceder a tratamientos relacionados a la identidad de género, ya que se precisa un diagnóstico psicológico y cierto tiempo de tratamiento psicológico previo a cualquier otra intervención. A nivel simbólico, posiciona a las personas trans como «enfermas», lo cual tiene efectos sobre su salud mental y el tratamiento que reciben de parte de los profesionales de la salud.

- Desde el Estado se debe derogar la categoría psicológica de «disforia de género» en el Código civil y en el Código penal. Si bien el Estado no puede incidir directamente en los códigos psicológicos internacionales, debe tomar una postura en contra de la patologización de la identidad trans en toda forma posible.
- 2. Asegurar un trato técnicamente adecuado y respetuoso (Conasida, 2012).
 - Incluir temáticas de la diversidad sexual y la diversidad de identidades de género – tanto a nivel técnico como teórico– en la formación de los profesionales de la salud, profesionales técnicos y administrativos.
 - Implementar talleres sobre atención en salud sin discriminación por identidad de género en los centros y servicios de salud pública para operadores ya formados.
- 3. Reconocer explícitamente los cambios corporales de las personas trans como derechos de la salud e identidad:
 - Incluir tratamientos hormonales, implantes mamarios, mastectomías, etc. dentro de las prestaciones aseguradas del PAIS.
 - Fomentar el acceso gratuito a los antes mencionados servicios.
 - Asegurar un acceso a cambios de sexo de alta calidad, ejercidos por profesionales capacitados. Financiar cambios de sexo por FONASA (Conasida, 2012).
- 4. Crear protocolos nacionales para la atención en el ámbito sanitario a personas trans

Actualmente, la protocolización de atención a personas trans está limitada a personas trans trabajadoras sexuales (MSP, 2008), y a las necesidades de salud sexual y reproductiva de las personas trans (MSP 2009b). Es decir, no existen protocolos integrales para la atención de personas trans.

 - Seguir las recomendaciones del documento *Por la salud de las personas trans: Elemento para el desarrollo de la atención integral a personas trans y sus comunidades en Latinoamérica y el Caribe* de la OPS (2013) para crear protocolos nacionales adecuados.
 - Implementar dichos protocolos a nivel público y privado.
- 5. Asegurar reparaciones justas en caso de violaciones de los derechos en el ámbito sanitario.
 - Mejorar la aplicación de sanciones cuando instituciones de salud y/o el personal de salud no cumplen las normativas vigentes (Conasida, 2012).

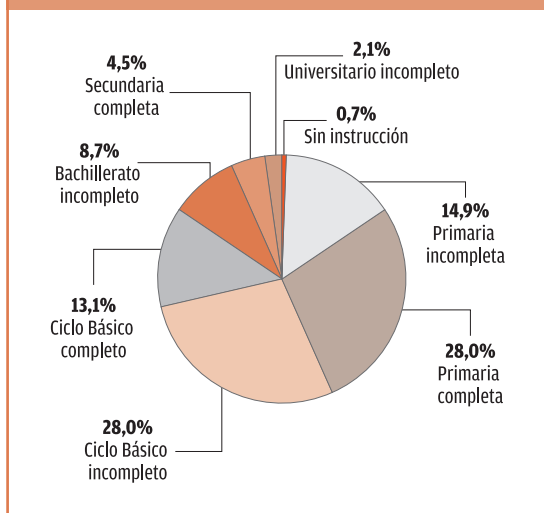
Educación

Situación actual

El nivel de instrucción dentro de la población trans es alarmante. Según los datos de la TUS, el 28% de las personas trans termina educación primaria pero no ingresa a la educación secundaria. Si bien esta cifra es similar en la población general (26,1%), cuando se comparan los datos de deserción durante la primera parte de la etapa liceal, se puede apre-

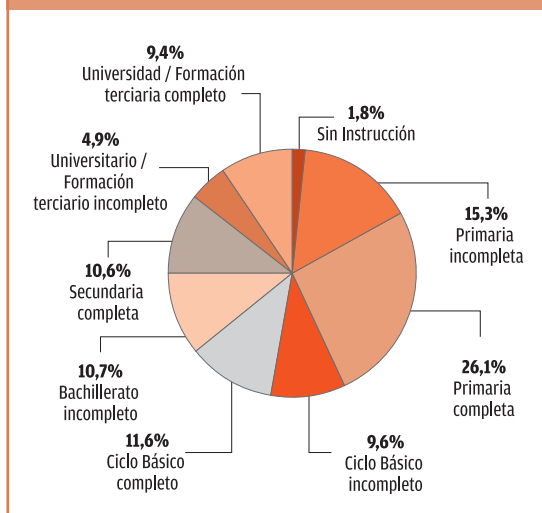
ciar la extrema vulnerabilidad a la cual está expuesta la población trans: mientras que un 9,6% de la población general se desvincula de la educación durante el ciclo básico, esta cifra asciende a 28% en la población trans. Es decir, una persona trans tiene casi tres veces más posibilidades de no completar el ciclo básico. La gran mayoría de las personas trans (71,6%) no logra terminar el ciclo básico, 20% más que la población general (51%) (Observatorio Social MIDES, 2013c).

Cuadro 9. Instrucción en personas trans usuarias de la TUS, en porcentaje.



Fuente: Elaboración propia basada en datos del MIDES.

Cuadro 10. Instrucción en población general, 25 años y más, 2010, en porcentaje



Fuente: Elaboración propia basada en datos del MIDES.

Se puede analizar este fenómeno con un marco teórico elaborado por la Universidad de la República sobre transiciones entre ciclos, riesgos y desafiliación. Según plantean Fernández et al (2013) existe un gradiente de afiliación al sistema educativo que contempla tres ámbitos: el funcional-administrativo (la matriculación con sus derechos y obligaciones), el de integración social, y finalmente el académico.

tad del liceo en cuanto a los problemas relacionados a la integración social. Según su experiencia, este fenómeno está altamente vinculado a una serie de discriminaciones que se potencian en la adolescencia, cuando existe una necesidad fuerte de mostrar su identidad de género, y que muchas veces termina con una desvinculación familiar que imposibilita el seguir estudiando. Así, pasa que:

Los/as profesionales que trabajan con la población trans explican la desvinculación en la primera mi-

Lo que yo veo de común [en la experiencia de las personas trans tramitando el cambio de

nombre y sexo registral] es que la situación de exclusión empieza en la época liceal. Ahí está el momento de quiebre, el punto de inflexión, y para mí el momento de mayor riesgo en donde estas personas pueden terminar en unos niveles de exclusión social altísimos: situación de calle, explotación sexual. (A. Tuana, comunicación personal, junio 2013)

Las representantes de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género coinciden, explicitando:

Sí, [el acoso escolar se da] en todas las etapas del liceo y generalmente se da más... en la etapa de la pubertad.

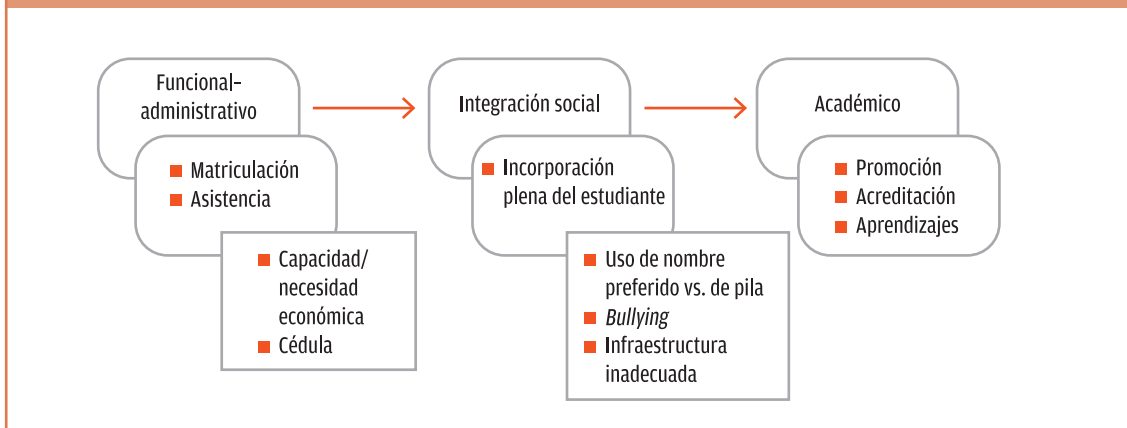
Desde la sociedad civil, se explica que las dificultades que tiene la población trans en cuanto a la inclusión social en el ámbito escolar, se debe principalmente a la discriminación, el acoso escolar

(bullying) y la estigmatización hacia niños, niñas y adolescentes trans, y hacia maestros, maestras y docentes trans.

Cuando vos estudiás, llega un nivel el bullying tan alto que sufrís, que en algún momento, vos no sos una piedra, todo lo que recibís por algún lado lo tenés que canalizar... Yo creo que el bullying, ese tipo de violencia puede truncar a cualquier persona. A mí me parece que la deserción en gran parte de las personas trans del sistema educativo es eso.

A su vez, destaca que la falta de una educación profunda sobre las temáticas de la diversidad sexual, los derechos humanos, la equidad, y el respeto, estimula el fenómeno del *bullying* transfóbico (Conasida, 2012). Con estas dos visiones, se puede plantear que la desvinculación escolar de la población trans toma la forma del Diagrama 5:

Diagrama 5. Problemáticas en la educación de personas trans según el marco de transiciones entre ciclos, riesgos y desafiliación



Fuente: Elaboración propia basada en el marco teórico de Fernández et al.

Como plantean Fernández et al., y como se puede apreciar en la gráfica, la desvinculación con el sistema educativo es el resultado de un proceso de vulneración y discriminación, que se produce principalmente por factores de integración social, y no de manera puntual o repentina. Fernández et

al. también plantean la importancia de la edad y el nivel educativo alcanzado en los cuales se produce la desvinculación con el sistema educativo escolar. Señalan que la desvinculación durante la primera mitad de la educación secundaria –el momento en el cual se desvincula la mayoría de las personas

trans– produce resultados inmediatos de pérdida de prestaciones, desinstitucionalización, pérdida de vínculos, y bajas posibilidades de empleo futuro.

Así se ve que la etapa liceal es una etapa sumamente importante en la vida de las personas trans. Por un lado, es el punto en el cual existe la mayor deserción escolar, tanto por situaciones de discriminación en las instituciones educativas como por una desvinculación familiar que impone una urgencia económica que muchas veces no se puede compatibilizar con la asistencia al liceo. Debido a la importancia de la etapa liceal en la vida de las personas trans, y a la alta incidencia de problemas en el sistema educativo en ese momento, este estudio se enfocará en la educación secundaria. No obstante dicho enfoque, se destaca la importancia de la educación primaria como etapa fundamental en la socialización de los niños y las niñas. Se hace hincapié en la necesidad de trabajar desde este ámbito privilegiado para enseñar el respeto por la diversidad y así naturalizar las identidades que no conforman a conceptualizaciones binarias de género.

Experiencias previas

En materia de educación se destaca tanto la necesidad de incidir en el sistema educativo para eliminar la discriminación hacia las personas trans (así asegurando su derecho a la educación) como también para naturalizar a futuras generaciones de ciudadanos/as el respeto hacia la diversidad sexual y de género. Así se busca naturalizar las varias expresiones de género y fomentar la apreciación de la diversidad. A pesar de la importancia de la temática, existen muy pocas experiencias previas en este ámbito en la región, por lo cual es difícil identificar las experiencias exitosas.

Bachillerato Popular Mocha Celis, Buenos Aires, Argentina

En el año 2012 la sociedad civil de la diversidad sexual argentina creó el *Bachillerato Popular Mocha*

Celis dentro del marco de la educación no tradicional, señalando el hecho de que «al interior de las escuelas, el derecho del colectivo trans de completar sus estudios para acceder a trabajos gratificantes y desarrollarse personal y socialmente se ve sistemáticamente vulnerado, obstaculizado o, lisa y llanamente, negado como consecuencia de la estigmatización, patologización y criminalización de quienes no se identifican con el ‘sexo’ que le asignaron al nacer» (Bachillerato Popular Mocha Celis, 2012). Si bien el bachillerato está abierto a toda persona que haya terminado el ciclo básico, tiene un enfoque en la diversidad sexual y, por lo tanto, la mayoría de sus estudiantes son trans. El bachillerato otorga el título de «Perito/a en el Desarrollo de las Comunidades» y está orientado a cooperativismo. Al momento de esta investigación, el bachillerato está en su segundo año, tramitando un reconocimiento oficial frente al Ministerio de Educación de la Nación de Argentina, y cuenta con 35 estudiantes. Por su vida corta, no es posible evaluar su impacto.

Centros Educativos Abiertos

En cuanto a experiencias nacionales, existen los *Centros Educativos Abiertos*, una de las acciones del Plan Nacional de Juventudes (2011–2015) bajo el auspicio de MIDES, ANEP, CES, CETP, MEC, y UNICEF, con el objetivo de combinar actividades sociales y educativas en espacios de enseñanza. Dentro de sus lineamientos se hace explícita la transversalización de la perspectiva de la diversidad sexual desde el punto de vista de los derechos. No obstante, queda mayormente no implementada dicha transversalización, ya que en el plan no enfatizan los contenidos sustantivos del mismo y las acciones concretas a tomar, ni crea metas concretas en cuanto a éstos. Esta falta de especificación –más una falta de capacitación por parte de los docentes en cuanto a cómo abordar el tema, y al hecho de que se entiende la temática como de menor importancia– hace que no exista un adecuado abordaje. En los casos en los cuales sí se trabaja las temáticas

trans, se lo hace desde una perspectiva psico-médica, reforzando la idea de «disforia de género» y de la naturalización binaria de género. Si bien existen fallas importantes en estas instancias y en las formas de abordar las temáticas de la diversidad sexual, de todos modos están aceptadas y valorizadas por los estudiantes del programa (Rocha, 2013).

Concluye Rocha (2013) que «el heterosexismo parece estar operando en el ámbito escolar... invisibilizando y naturalizando la violencia homo-lesbo-transfóbica como tal o bien... minimizándola, quitándole jerarquía; en definitiva, legitimándola como un 'mal menor' y en este caso de poca importancia relativa para la construcción de climas educativos amigables» (pág. 83). Se siguen instalando discursos «abstractos en términos de no discriminación, tolerancia y derechos, pero [que] evitan abordajes de reconocimiento social y afirmación de valor de la diversidad... característico del 'régimen de tolerancia opresiva'» (Rocha, 2013: 87).

Educación Sexual a nivel Secundaria

Desde el año 2005 existe una educación sexual ampliada y transversalizada en el nivel secundario de la educación pública. Dentro de este marco, existe un abordaje de las temáticas de la diversidad sexual y las identidades de género, con el propósito de naturalizar las diferencias en ellos y fomentar el respeto para la dignidad de toda persona. Cada liceo formal²¹ tiene un docente referente de educación sexual que cuenta con una formación de 120 horas específicas en esta temática. El docente puede provenir de cualquier ámbito de enseñanza, y llevar a cabo sus talleres dentro de los varios ámbitos del plan de estudios. Hasta el momento no existe ninguna sistematización de sus logros y dificultades, por lo cual no es posible evaluar su efectividad.

²¹ El sistema funciona en una forma distinta para la educación informal y la educación técnica (las UTU).

Becas para estudiantes

El programa *Yo estudio y Trabajo*, creado en 2012, busca fortalecer el desarrollo socioeducativo de las y los adolescentes uruguayos, dándoles una primera experiencia laboral a estudiantes entre los 16 y 20 años, siempre y cuando continúen sus estudios. Esta instancia pretende fortalecer «el desarrollo de habilidades básicas que le permitan desempeñarse en el mercado de trabajo y asegurar la continuidad en el estudio» (MTSS, 2013:1). Las inscripciones para este programa están abiertas a todos los y las adolescentes entre 16 y 20 años que actualmente se encuentran estudiando en educación formal o no formal y sin experiencia previa de un trabajo formal prolongado en el tiempo.

En la primera etapa del programa se postularon 46.000 personas para 600 puestos, lo cual implica una aceptación de 1,3% de los postulantes (MTSS, 2012). En el año 2013, fue 1,66%. Se destaca la universalidad de este programa, lo cual implica que está abierto a toda persona que cumpla los requisitos mínimos, sin importar su nivel socioeconómico o de inclusión social. Si bien se podría caracterizar como un programa con procesos de selección transparentes, no se puede caracterizar como un programa «justo» que dé oportunidades a los y las adolescentes que no las tendrían de otra forma. A su vez, la exclusión de adolescentes que previamente han trabajado formalmente –no importa la calidad o motivo de dicho trabajo– puede terminar excluyendo a adolescentes de situaciones críticas, que han trabajado para apoyarse a ellos y/o a sus familias, y/o en trabajos de baja calidad que no aportan a una futura inserción laboral.

Conclusiones

En general, se puede concluir que existen pocas experiencias en cuanto a la inclusión de la población trans a nivel educativo. Las experiencias que sí existen están en sus primeras etapas y, por lo tanto, no cuentan con resultados sistematizados.

Se destaca nuevamente el doble papel de las intervenciones desde el ámbito educativo: 1) la inclusión de las personas trans dentro del sistema, asegurando así la educación en condiciones de equidad; y 2) la normalización y respeto para la identidad trans dentro del cuerpo estudiantil en general. Sobre esta primera categoría, se hace hincapié en la falta de mecanismos inclusivos para una inserción plena de la población trans en el ámbito educativo. La única experiencia analizada que buscó mejorar el acceso de la población trans a la educación lo hizo a través de la creación de un bachillerato separado, lo cual podría reproducir procesos de exclusión. Sobre la segunda categoría, se destaca la educación sexual a nivel de secundaria, la cual busca transversalizar un cuestionamiento de los conceptos y papeles de género, y el respeto por la diversidad sexual. Sin embargo, de experiencias empíricas se puede concluir, como concluye Rocha sobre la experiencia de los Centros Educativos Abiertos, que si bien las temáticas de género, papeles de género y diversidad sexual están transversalizadas en la educación secundaria, «es fundamental fortalecer los dispositivos de inclusión de las perspectivas transversales de modo tal de lograr llegar... al último eslabón de la política» (2013: 94).

Recomendaciones

1. Crear espacios educativos amigables a la diversidad

El ámbito educativo es uno de los ámbitos más democráticos, ya que está abierto a toda la población. Es un ámbito privilegiado para la socialización de los niños, niñas y adolescentes en la no discriminación y la apreciación de la diversidad. También, debe naturalizar su forma de ser para las niñas y los niños trans que están cursando la educación primaria.

- Una resolución desde el Ministerio de Educación que indique que toda persona tiene derecho a ser llamada como desea en el ámbito educativo.

- Crear infraestructura amigable a la diversidad de identidades de género: baños neutros de género, vestimenta adecuada a la identidad de género del/la estudiante, etc.
- Impulsar la existencia de referentes para las personas adolescentes trans (Conasida, 2012)
- Registrar incidencias de *bullying* homofóbico y monitorear la normativa vigente (Conasida, 2012)

2. Fortalecer la formación docente en temas de género y diversidad

Las temáticas de género y diversidad no surgen solamente en los talleres de educación sexual, sino en cada ámbito del espacio educativo. Para lograr una transversalización *real* de las temáticas de derechos humanos, respeto para la diversidad, y un cuestionamiento de los papeles y concepciones de género tradicionales, es necesario formar al cuerpo docente de todos los ámbitos para poder tratar estas temáticas en el momento en el cual surgen. Actualmente, los/as docentes que no son referentes de salud sexual, reciben un taller de 30 horas sobre derechos humanos (dentro del cual se supone que está incluido el tema de la diversidad).

- Aumentar la capacidad de abordar las temáticas de la diversidad sexual y de género en todos/as los/as docentes a través de una formación más completa y específica en estas temáticas.
 - Fortalecer la transversalización de la educación sexual asegurando que su calidad e integralidad no dependa de docentes específicos.
- ### 3. Mejorar la accesibilidad de la población trans al sistema educativo
- Crear o expandir becas para fomentar la no deserción escolar dentro de la pobla-

ción trans (Conasida, 2012). Esto se puede lograr a través de la creación de becas específicas, o a través de la ampliación y/o focalización de programas ya existentes,

tales como la creación de cupos para personas trans en primeras experiencias laborales, «Yo Estudio y Trabajo», etc.

Conclusiones y recomendaciones transversales

Desde el año 2009 la población trans tiene el derecho a la identidad. No obstante, en las políticas públicas, aún permanece invisible. Si no cambia el enfoque heteronormativo de las políticas, el derecho a la identidad se quedará en las cédulas y partidas de nacimiento, y no en la vida cotidiana. Por esto, se presenta a continuación una lista de recomendaciones transversales para revertir la invisibilización de la población. Si bien cada ámbito de la protección social es distinto y merece conclusiones y recomendaciones específicas, a lo largo de esta investigación se han encontrado algunas dificultades universales para la inclusión de la población trans. Debido a esta situación se presenta una lista de siete recomendaciones transversales, las cuales deben estar pensadas como puntos de partida para fomentar la mejora en un sistema heteronormativo:

1. Lo privado es político: El ámbito familiar como reproductor de desigualdades a través de discriminación, desvinculación institucional y exclusión

Hace años los y las feministas han puesto el enfoque en la manera en la cual el ámbito familiar reproduce las desigualdades entre los hombres y las mujeres. Es aceptado que para revertir dichas inequidades, el Estado debe intervenir para democratizar la institución de la familia, y cambiar los estereotipos de género y los factores estructurales que retroalimentan estas, como por ejemplo demostrar esfuerzos en el ámbito de los cuidados. Tanto como en el caso de las relaciones hombre-mujer, la familia es el seno de producción y reproducción de inequidades para la relación personas trans-sociedad. Como explicita una representante de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género:

La educación empieza en la familia y nosotras somos expulsadas desde ahí... Si no ha-

cés hincapié desde el momento en que somos expulsadas, cualquier política que se haga después va a ser solo parche. Porque el proceso y la reproducción de la expulsión de nosotras va a ser igual, porque vamos a seguir siendo expulsadas, vamos a seguir en las calles... no vamos a volver para atrás.

El punto de partida de la exclusión social en todos los ámbitos estudiados es la exclusión (tanto física como social) de la familia. El Estado debe fortalecer a las familias, brindándoles las herramientas para no discriminar y apoyar a sus miembros trans.

2. Si no se mide, no existe: La falta de información sistemática sobre personas trans dificulta la toma de decisiones basadas en la evidencia

La necesidad de información sistemática sobre las y los ciudadanos y residentes es fundamental para poder diseñar políticas que se adecuen a las características y necesidades actuales de la población. Hasta el momento ningún estudio de la población trans puede ser considerado representativo, ya que existe una falta de conocimiento de sus características demográficas (número de personas, ubicación geográfica, etc.). Esto debilita la posibilidad de crear políticas beneficiosas para ella. A su vez, le quita a las personas trans su derecho a una identidad propia. Para subsanar este vacío, se sugiere:

- Incluir una categoría «trans» en las Encuestas Nacionales de Hogares y el Censo del Instituto Nacional de Estadística (INE), visibilizando la población trans, facilitando estudios sobre ella, y facilitando el analizar y seguir su situación de inclusión social.
- Agregar una categoría «trans» a todo formulario oficial con las categorías «hombre» y «mujer» en preguntas relacionadas a género. El MIDES y el INEFOP ya han hecho esta ade-

cuación sin mayor dificultad o costo, y con reacciones altamente favorables desde la población trans.

- Agregar una categoría trans y desagregar información por identidad de género en las estadísticas estatales del Ministerio del Interior, los Observatorios Sociales, etc., mejorando la visualización de desigualdades entre poblaciones. Es importante la inclusión de estadísticas sobre violencia ejercida hacia personas trans en el Ministerio del Interior ya que, como acierta Suárez, el «no distingu[ir] en el momento de manejar cifras, a las mujeres trans, [sic] clasificándolas como hombres solteros... nos impide visualizar con claridad estas situaciones [de violencia] con excepción de casos de profunda notoriedad» (2012: 92).

3. Si la herramienta está rota, la medición está rota: Adecuar las herramientas de medición para situaciones de vulnerabilidad no económica

Las herramientas de medición para la inserción en programas estatales están principalmente basadas en mediciones económicas. Dichas mediciones dejan por fuera a colectivos que experimentan vulnerabilidades que no sean económicas, y obliga a acciones afirmativas para su inclusión en las políticas sociales. Se sugiere subsanar esta situación de la siguiente manera:

- Incorporar situaciones de vulnerabilidad no económica –situaciones socio-laboral-educativas, por ejemplo– a las herramientas de medición de inclusión en programas estatales
- Revisar periódicamente las situaciones de vulnerabilidad no económicas que deben ser tenidas en cuenta, y adecuar las medidas según dicha revisión.

4. Señales mezcladas desde el Estado: El Estado tiene que ser claro y consistente en su promoción de la inclusión de las personas trans

Desde el año 2009, en el cual se aprobó la Ley 18.620: *Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios* el Estado reconoce a las personas trans. No obstante, sigue vulnerando esta identidad en su funcionamiento, fomentando una sensación de discriminación y aislamiento en la comunidad trans:

- Adecuar la infraestructura de todo edificio público para personas trans. Especialmente es preocupante la falta de baños adecuados para personas trans.
- Derogar desde el Estado la categoría psicológica de «disforia de género» en el Código civil y el Código penal. Si bien el Estado no puede incidir directamente en los códigos psicológicos internacionales, debe tomar una postura en contra de la patologización de la identidad trans.
- Agregar una categoría «trans» a todo formulario oficial en las preguntas relacionadas a género con las categorías «hombre» y «mujer» (ver recomendación 2).

5. Para nosotrxs, con nosotrxs: La importancia de la consulta de la población trans

Históricamente la población trans ha sido invisibilizada. Y en los casos en los cuales sí ha sido considerada, ha sido representada por personas que no fueron trans. Como consecuencia, políticas creadas para beneficiarles a ellas y ellos no han logrado hacerlo, malgastando recursos y perdiendo oportunidades para mejorar su situación de vida. Para subsanar esta falta, se sugiere:

- Seguir las normativas de buenas prácticas de UNAIDS (2009) para la creación de políticas

para la diversidad sexual, específicamente en cuanto al derecho a ser consultado, y a la inclusión de la sociedad civil en creación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

- Fortalecer los grupos de la diversidad sexual y de la diversidad de género de la sociedad civil para que pueda haber una interacción significativa con estos.

6. «No tenemos esta información sistematizada»: Necesidad de fortalecer la práctica de seguimiento, mejora continua y políticas basadas en la evidencia

- A. Fortalecer, regularizar, y cuando sea necesario crear sistemas de monitoreo y seguimiento de las políticas públicas. Son estos procesos los que permiten la mejora continua, el análisis de impacto, etc. Sin ellos, las políticas no pueden llegar a tener el mayor impacto posible; es decir, pueden estar malgastando recursos.
- Fortalecer la colección de datos para comprobar cuáles programas funcionan, cuáles precisan mejoras, y cómo. En la creación de este documento uno de los factores más difíciles ha sido tener que depender de «datos disponibles» y no de datos completos y sistematizados.
 - Mandatar prácticas de monitoreo y seguimiento de todo programa a lo largo del año, y no solamente a la hora de rendir cuentas.
- B. Crear -antes de la implementación de una política o programa- metas e indicadores **basados en los derechos humanos y en la perspectiva de género** a través de los cuales medir el éxito del programa. Si bien muchos miden algún tipo de indicador, los mismos suelen ser genéricos, y no formulados bajo un marco legítimo de seguimiento.

7. Plan de Equidad e Inclusión Social de Diversidad Sexual y de Género: la necesidad de integrar las políticas, el trabajo interinstitucional y la coordinación entre entes estatales

Actualmente existen varios programas estatales para fomentar la inclusión social de la población de la diversidad sexual y de género. Sin embargo, parece no existir ninguna coordinación entre estos programas. Esta falta de articulación conlleva a una duplicación de tareas en ciertos casos y a vacíos en otros. Por lo tanto, se ve necesario elaborar un plan de Estado único y abarcativo de todos los ámbitos políticos para fomentar la inclusión de personas de la diversidad sexual y de género, tal como existe un plan para fomentar la equidad entre hombres y mujeres. Dentro de este Plan, se sugiere lo siguiente:

- Crear varios puntos de entrada para la población trans a todas las políticas; tanto en cuanto a lugares físicos como en cuanto a programas. No todas las personas trans van a querer utilizar un programa dado (por ejemplo, no todas las personas han accedido a la TUS o al cambio de nombre y sexo registral). Si se depende de un solo programa para captar a todas las personas trans para integrarles a la fábrica institucional, no se va a lograr la meta.
- Crear un mecanismo de denuncia integrado por motivo de discriminación basado en identidad/expresión de género y/u orientación sexual, para cualquier programa, política y actor estatal. La falta de centralización implica tener mecanismos de denuncia distintos en cada ámbito: salud, educación, etc.
- Crear un sistema informático único para fomentar la coordinación y comunicación entre los programas.

Limitaciones de los monitoreos

Durante la etapa de investigación para la conformación de este informe se encontró con una falta de sistematización de la información en dos ámbitos importantes. En primer lugar, no existe información representativa sobre las características de las personas trans. Como resultado, es imposible sacar conclusiones representativas sobre estas, lo que hace imposible especificar sus necesidades. En segundo lugar, existe una falta de información sobre los programas y políticas analizadas.

A su vez, se destaca que fueron acotados los tiempos manejados para llevar a cabo la investigación que permitió la conformación de este informe. Como resultado, el análisis de los programas se puede considerar una primera etapa en la creación de conocimiento, pero no un análisis final ni excluyente. Se destaca la necesidad de indagar con más profundidad en cada ámbito.

Recomendaciones para investigaciones futuras

1. Existe la necesidad de enfocar en la familia como el primer lugar en donde se crea o se combate discriminaciones, donde se fomenta la inclusión o la exclusión social. Las personas trans que han podido romper el ciclo de exclusiones a las cuales están expuestas lo han hecho principalmente con el apoyo de sus familias. Por lo tanto, es necesario indagar sobre este tema, especialmente en cuanto a la creación de estrategias de sensibilizar y apoyar a las familias de personas trans, para asegurar que no exista una exclusión de este núcleo.
2. Este informe se ha enfocado en políticas a nivel nacional. Se sugiere llevar a cabo un relevamiento de programas a nivel departamental, local, y desde la sociedad civil para identificar programas existentes y mejores prácticas en cuanto a la inclusión de la población trans. Dichos programas podrán ser replicados en otros departamentos, o ampliados para implementación a nivel nacional.
3. Si bien las exclusiones a las cuales están expuestas las personas trans toman más importancia durante la adolescencia, existen desde que una persona rompe la concepción binaria de género existente en nuestra sociedad. Por este motivo se hace hincapié en la necesidad de enfocar en **educación primaria** como ámbito privilegiado para la socialización de los niños y las niñas, para trabajar la no discriminación, y la no conformación binaria de género, etc. Existe la necesidad de recolectar las mejores prácticas en este sentido para crear materiales didácticos para educadores/as e integrar tales prácticas en la educación primaria.



Bibliografía

ABRACINSKAS, LILIÁN; LUKOMNIK, JULIA; Y RAMOS, MAURO (2013). Relevamiento de necesidades de salud en personas trans. Disponible: <http://www.sociologia.com.uy/2013/trabajos/175.pdf>

ABRAMOVICH, VÍCTOR (2008). Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. OEA/Ser.L/V/II.132. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos: Washington, D.C.

AKTION TRANSSEXUALITÄT UND MENSCHENRECHT (2011). Alternative Report Follow-up UPR 2011: Transsexual People in Germany still don't have the right for self-determination regarding their gender identity documents. Disponible: <http://www.upr-info.org/followup/assessments/session16/germany/ATME-Germany.pdf>

ÁREA DE PERSPECTIVAS TRANSVERSALES (2013). Evaluación de Tarjeta Uruguay Social. Ministerio de Desarrollo Social.

ASESORÍA MARCO EN POLÍTICAS SOCIALES (AMPS) (2013). Sistematización de proceso de curso de sensibilización en diversidad sexual y políticas públicas para trabajadores/as MIDES. MIDES: Uruguay (Documento interno).

BACHILLERATO TRANS MOCHA CELIS (2012). Quiénes somos... Disponible: <http://www.mochacelis.com.ar>

BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL (BPS) (2010). En el trabajo sexual muchas cosas están cambiando. BPS: Montevideo.

BAKER, JUDY L. (2001). Social Exclusion in Urban Uruguay. In Estunislao Gacitúa-Marió, Quentin Wodon. 2001. Measurement and Meaning: Combi-

- ning Quantitative and Qualitative Methods for the Analysis of Poverty and Social Exclusion in Latin America. World Bank Technical Paper N° 518. World Bank: Washington, D.C.
- BETTS, JULIA; WATSON, BETTY, AND GAYNOR, CATHY (2010). DFID Global Social Exchange Stocktake Report Annexes. DFID: London.
- BUTLER, JUDITH (2006). *Deshacer el Género*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- CALVO, MAIA (2011). Si la biología no es determinante, que la cultura no sea limitante: Aportes para incorporar la realidad de las personas trans a las políticas de juventud. En MIDES (2011) *Mirada Joven: Juventud y Género*.
- COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL CENTRAL DEL COMPONENTE ALIMENTARIO DEL GABINETE SOCIAL (CICCA). (2012). *Informe Tarjeta Uruguay Social: Componente Alimentario*. MIDES, MTSS-INDA, MSP, ASSE: Montevideo, Uruguay.
- CONASIDA (2012). *Matriz sobre ciudadanía y derechos de las personas LGBT*. Montevideo.
- DANIDA (2006): Ministry of Foreign Affairs of Denmark Technical Advisory Service (DANIDA). 2006. *Gender-Sensitive Monitoring and Indicators: Technical Note*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- DE SANTIS, J.P. (2009). HIV Infection Risk Factors among Male-to-Female Transgender Persons: A Review of the Literature. *Journal of the Association of Nurses in AIDS Care*, 20, 362 – 372.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (2009). *Gender and Social Exclusion Analysis*. DFID: London.
- DFID (2009): Department for International Development (DFID). 2009. *Gender and Social Exclusion Analysis*.
- DIRECCIÓN GENERAL DE LA SALUD (DIGESSE) (2011). *Informe de la situación nacional de VIH/SIDA*. Disponible: <http://www.msp.gub.uy/andocasociado.aspx?4498,19603>
- DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA (DGI) (2012). *Monotributo: Información General*. Disponible: <http://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,empresas,dgi--empresas--tramites--contribuyentes-de-pequena-dimension-economica--monotributo--informacion-general>
- DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL (2011a). *Acciones afirmativas para la población trans en el Uruguay*. MIDES: División de Investigación y Perspectivas Transversales.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL (2011b). *La Reforma Social: Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*. MIDES. Disponible: http://www.mides.gub.uy/innoportal/file/22973/1/reforma_social.pdf
- FASSLER, CLARA (coordinadora) (2007). *Mesa de diálogo: políticas de inclusión social. Análisis y propuestas*. Red Género y Familia: Montevideo.
- FEDERACIÓN ARGENTINA LGBT (FALGBT) (2013). *Plan de Ciudadanía LGBT: De la igualdad legal a la igualdad real*. FALGBT: Buenos Aires.
- FEDERAL MINISTRY FOR FAMILY AFFAIRS, SENIOR CITIZENS, WOMEN AND YOUTH (2007). *Report by the Federal Government on the Impact of the Act Regulating the Legal Situation of Prostitutes (Prostitution Act)*. Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth: Berlin.

- FERNÁNDEZ AGUERRE, TABARÉ; BOADO MARTÍNEZ, MARCELO; BUCHELI ANAYA, MARISA; CARDOZO POLITI, SANTIAGO; CASACUBERTA GUEMBERENA, CARLOS; CUSTODIO PALLARES, LORENA; PEREDA BARTESAGHI, CECILIA, Y VEROCAI, ANA (2010). «La Desafiliación en la educación media superior y superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas.» Montevideo: Universidad de la República /CSIC.
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA) (2011a). Centros de Salud Libres de Homofobia (en ejecución). Disponible: <http://www.unfpa.org.uy/proyectos/proj/centros-de-salud-libres-de-homofobia.html>
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA) (2011b). Informes internos. Uruguay: UNFPA.
- GACITÚA-MARIÓ, ESTANISLAO AND NORTON, ANDREW (2009). Increasing Social Inclusion through Social Guarantees. In Gacitúa-Marió, Estanislao; Norton, Andrew; and Georgieva, Sophia V. (eds.) (2009). Building equality and opportunity through social guarantees: New approaches to public policy and the realization of rights. The World Bank: Washington, D.C.
- GEIRGIEVA, SOPHIA V.; VÁZQUEZ, ENRIQUE; BARJA, GOVER; SERRANO, FERNANDO GARÍA; FLORES, RAMIRO LARREA (2009). Establishing Social Equity: Bolivia, Ecuador, and Peru. In Gacitúa-Marió, Estanislao; Norton, Andrew; and Georgieva, Sophia V. (eds.) (2009). Building equality and opportunity through social guarantees: New approaches to public policy and the realization of rights. The World Bank: Washington, D.C.
- INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFobia Y EL RACISMO (INADI) (2013). Inclusión laboral para el colectivo trans. Disponible: http://inadi.gob.ar/wp-content/uploads/2013/04/cuadernillo_de_inclusion_laboral_trans.pdf
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2011). Anuario estadístico 2011. Montevideo: INE.
- INTERNATIONAL PLANNED PARENTHOOD FEDERATION (Sin fecha). Caja de Herramientas sobre Diversidad Sexual: Glosario. Disponible: http://www.ippfwhr.org/sites/default/files/CajaDeHerramientasSD_Seccion5.pdf
- KAVEMANN, PROF. DR. BARBARA AND FISCHER, DIPL. SOZ. PÄD. CALUDIA (2007). The Act Regulating the Legal Situation of Prostitutes – implementation, impact, current developments: Findings of a study on the impact of the German Prostitution Act. Sozialwissenschaftliches FrauenForschungsInstitut: Berlin.
- LEIVI, MILENA (2011). Guía para la planificación local desde la perspectiva de los derechos humanos. Buenos Aires: PNUD.
- LUKOMNIK, JULIA Y RAMOS, MAURO (2012). Relevamiento de necesidades de salud en personas trans. Disponible: http://proyectovihuruguay.org/images/docs/relevamiento_trans_web.pdf
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK TECHNICAL ADVISORY SERVICE (2006). Gender-sensitive monitoring and indicators. DANIDA: Copenhagen.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES) (2012a). Resolución N° 1160. 28 de setiembre: Montevideo.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES) (2012b). Resolución N° 1188. 4 de octubre: Montevideo.

- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (2009a). Ciudadanía y Salud: Acercándonos al conocimiento de dos poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad para el VIH en Uruguay 2008/2009. MSP: Montevideo.
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (2009b). Guías en salud sexual y reproductiva. Capítulo: Diversidad sexual. Disponible: http://www.archivos.hacelosvaler.org/docs/Guias%20Diversidad%20Sexual_MSP.pdf
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (2008). Directrices para la atención integral de la salud de las/os trabajadoras/es sexuales. MSP: Montevideo. Disponible: <http://www.msp.gub.uy/andocasociado.aspx?5713,21643>
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS) (2013). Programa «Yo estudio y trabajo». Bases y condiciones. Disponible: http://www.mtss.gub.uy/files/DINAE/YO%20ESTUDIO%20Y%20TRABAJO/Bases_y_Condiciones.pdf
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS) (2012a). Yo Estudio y Trabajo, Edición 2012. Disponible: http://www.mtss.gub.uy/files/DINAE/YO%20ESTUDIO%20Y%20TRABAJO/Edicin_2012.pdf
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS) (2012b). Programa Objetivo Empleo. DIANE-MTSS: Informe de situación del programa.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (MVOTMA) (2010). Plan Quinquenal 2010-2014. Disponible: <http://www.mvotma.gub.uy/el-ministerio/transparencia/plan-quinquenal-2010-2014/item/10002710>
- MOSER, ANNALISE (2007). Gender and Indicators. Institute of Development Studies: Sussex.
- MUJER Y SALUD EN URUGUAY (MYSU). Inédito. Informe sobre la reglamentación y funcionamiento de la Ley 17.515 y las trabajadoras sexuales trans en Uruguay.
- NACIONES UNIDAS: OFICINA DEL ALTO COMISIÓNADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Naciones Unidas: Ginebra.
- OBSERVATORIO SOCIAL MIDES (2013a). Población por tramos de edad (en porcentajes). Disponible: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>
- OBSERVATORIO SOCIAL MIDES (2013b). Población total según departamento. Disponible: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>
- OBSERVATORIO SOCIAL MIDES (2013c). Nivel educativo de personas 25 y más (LPR por región). Disponible: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>
- PROGRAMA DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS, ARGENTINA (PNUD, ARGENTINA) (2011). Guía para la Planificación local desde la perspectiva de los derechos humanos. Disponible: http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Guia%20conceptual%20Castelln.pdf
- PROYECTO VIH URUGUAY (2013). Centros EDISA. Disponible: <http://proyectovihuruguay.org/index.php/bloque-3/82-edisa>
- ROCHA, CECILIA (2013). Políticas de juventud y diversidad sexual. Aportes desde el análisis del programa «+Centro: Centros Educativos Abiertos». En Asesoría Marco en Políticas Sociales (2013). Políticas públicas y

- diversidad sexual: Análisis de a heteronormatividad en la vida de las personas y las instituciones. Informe final. MIDES: Montevideo.
- RODRÍGUEZ GUSTA, ANA LAURA (2009). Negociaciones que promueven la igualdad: Cómo poner en práctica programas de certificación de sistemas de calidad con equidad de género. Panamá: Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Centro Regional para América Latina y el Caribe (PNUD).
- SAITH, RUHI (2001). Working Paper Number 72: Social Exclusion: the Concept and Application to Developing Countries. Queen Elizabeth House, University of Oxford: Oxford.
- SEN, AMATYA (1989). «Development as Capability Expansion»(PDF). *Journal of Development Planning* 19: 41-58.
- SUÁREZ BERTORA, MICHELLE (2012). Mapa de ruta: Hacia una igualdad sustantiva: Realidades y perspectivas de la normativa vigente para la inclusión social de la diversidad sexual. MYSU: Montevideo.
- TEJERA, RAFAEL (2013). Focalización y matriz de protección social. Ministerio de Desarrollo Social: Montevideo.
- TRANSGENDER EUROPE (2010). Definiciones de trabajo: Definiciones de trabajo de TYT. Disponible: http://www.transrespect-transphobia.org/es_ES/tvt-project/definitions.htm
- UNITED NATIONS PROGRAM ON HIV/AIDS (UNAIDS) (2009). UNAIDS Action Framework: Universal Access for men who have sex with men and transgender people. UNAIDS: Geneva. Available: http://data.unaids.org/pub/Report/2009/jc1720_action_framework_msm_en.pdf

Apéndices

Apéndice 1. Matriz de análisis – Ley 18.620

Matriz de garantías sociales para el cambio de nombre y sexo registral, comparación entre Uruguay, Argentina y Alemania

Nivel de análisis	Sub-garantía	Indicador	País		
			Uruguay (2011) Ley 18.620	Argentina (2012) Ley 26.743 (Decreto presidencial 1007/2012)	Alemania (1981)
Estructural	Acceso	1. ¿Están claramente definidos los beneficiarios/as y los servicios?	No. No se especifica ni el caso de menores de edad ni el caso de residentes legales extranjeros.	Sí	Sí
		2. ¿Existen procesos institucionales para el monitoreo del acceso?	No.	No disponible.	No disponible.
		3. ¿Existen mecanismos institucionales/legales para la no discriminación en el acceso?	No especificado. Es decir, si bien la ley específica que «toda persona» tiene derecho a ejercer el cambio, no están explicitados los casos de posible discriminación en la ley (ej. menores de edad y extranjeros residentes legales)	Sí; tanto menores de edad como extranjeros (residentes legales) pueden acceder al cambio (Defensoría General, 2012).	No. Según las leyes alemanas, cada persona tiene derecho a cambiar de nombre con solamente un «buen motivo» salvo las personas trans, que requieren el testimonio de expertos (ATME e.V, 2009). Los cambios en la ley –tanto la posibilidad de efectuar el cambio siendo casado/a como sin intervenciones médicas- vienen a raíz de sentencias judiciales y no cambios en la ley original. Por lo tanto está abierto a interpretación por parte de los jueces (ARC International, 2013).

Estructural	Acceso	4. ¿Hay un tiempo estipulado para acceder al beneficio?	<i>Para la elaboración del informe técnico psicosocial:</i> Plazo máximo de 150 días por reglamentación (aun así, la Comisión Asesora está actualmente manejando un plazo de un mes para entregar el informe). <i>Para el aspecto jurídico:</i> No existen reglamentos; depende del funcionamiento de juzgado.	No especificado.	No disponible.
		5. ¿Hay un período mínimo/máximo para el otorgamiento del beneficio?	No. Se puede cambiar después de 5 años, en tal caso revierte al nombre original.	No. Se puede cambiar nombre de nuevo a través de un procedimiento jurídico (Defensoría General, 2012).	No.
	Calidad	1. ¿Existen monitoreos periódicos?	No	No disponible.	No disponible.
		2. ¿Con qué frecuencia?	N/A	No disponible.	No disponible.
	Reparación	1. ¿Existen mecanismos para que beneficiarios y/o ciudadanos puedan denunciar problemas? ¿Y reclamar soluciones a esos problemas?	Sí	Sí. [Entrevista con Esteban Paulón, presidente de la Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans (FALGBT, 2013)].	Sí, a través de procedimientos legales.
	Revisión Continua/ Participación/ Acceso a la Información	1. ¿Existen mecanismos para la mejora continua de la política?	No.	No. (Entrevista con Esteban Paulón, presidente de FALGBT, 2013)	No disponible.
		2. Tuvieron los beneficiarios/ las organizaciones civiles un papel definido en la elaboración del proyecto?	Sí. Surgió de la propuesta de organizaciones LGBT/ Trans	Sí, la FALGBT y ATTTA escribieron el primer proyecto de ley y acompañaron los cambios a lo largo de 5 años. ayudó en la elaboración del proyecto de ley (Entrevista con Esteban Paulón, presidente de FALGBT, 2013; FALGBT, 2012.)	No.
		3. ¿Tienen los beneficiarios/ las organizaciones civiles un papel definido en la revisión continua del proyecto?	No.	No por la ley, pero sí en la práctica. (Entrevista con Esteban Paulón, presidente de FALGBT, 2013)	No.
		4. Tiempos y cobertura de campañas de información pública sobre programa.	<i>Folletos:</i> 5.000 específicamente sobre el cambio registral y 15.000 sobre derechos de las personas trans, que incluyeron algo de información sobre el cambio registral. <i>Spot publicitario:</i> Será proyectado al inicio de las actividades del proyecto 19 Arterias conjuntamente con Llamale H y en la pantalla del IMPO en Montevideo entre los meses de junio y setiembre de 2013. (Entrevista con Patricia Gainza, División de Perspectivas Transversales, MIDES).	No disponible.	No disponible.
	Procesos	Acceso	1. ¿Se cumplen los procesos institucionales para el monitoreo del acceso?	N/A	No disponible.

Procesos	Acceso	2. ¿Se cumple con el período máximo de espera especificado?	<i>En el trámite administrativo:</i> Sí. Actualmente insume entre 15 días y un mes. <i>En el trámite judicial:</i> No existen plazos, lleva entre 4 meses y 2 años, con un promedio de 9 meses.	Lleva aproximadamente 3 meses todo el procedimiento.	Lleva entre 6 meses y 1 año.
		3. ¿Se cumple con el período mínimo/máximo para el otorgamiento de beneficios?	Datos no disponibles (política que no se ha cumplido 5 años)	Datos no disponibles (política demasiado reciente para tener información).	No disponible.
		4. Proporción de las personas trans incorporadas en trámite.	26% de las solicitantes de la Tarjeta Uruguay Social Trans ha iniciado el trámite y 10% ya finalizó el trámite. Hasta la fecha de publicación, 230 personas en trámite o con trámite ya completo.	3000 personas	No disponible.
		5. ¿Se cumplen las prácticas de la no discriminación en el acceso para toda la población objetivo de la prestación?	Sí, hacen un gran esfuerzo para facilitar el acceso regional (y económico) a través de visitas de la Comisión Asesora al Interior (cuando existen más de 5 solicitudes de cambio registral) o costeano los pasajes de las personas solicitantes del Interior.	Sí.	No disponible.
		6. ¿Existe acceso diferencial según región?	Sí. Solamente existe un equipo técnico de evaluación en Montevideo. Se intenta subsanar esta diferencia con salidas del equipo al Interior del país, en el caso de que 5 o más personas soliciten el cambio. Hasta la fecha no se han propuesto otras medidas. Pero parte del acceso depende también del Juzgado de Familia de cada localidad, ya que algunos fiscales suelen trabar los procesos.	No.	Sí, el acceso a la región está obstaculizado por la falta de expertos en el tema de identidad de género. Esto genera gastos económicos importantes. Se registraron casos de personas que han tenido que viajar hasta 800 kilómetros para reunirse con un experto.
		7. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios/as en cuanto al acceso?	Existe molestia con la necesidad de tramitar frente a un juez, lo cual les parece a) un tipo de tutelaje, y b) violento. A su vez, hay quienes denuncian la necesidad de tener que viajar a Montevideo para reunirse con la Comisión Asesora.	Fácilmente accesible dado que se puede hacer todo el trámite en el Registro Civil en el lugar de residencia.	La necesidad de contar con la opinión de un experto -y la falta de proceso reglamentado para determinar quiénes son y quiénes no son los expertos- dificulta el acceso al cambio.
		Calidad	1. ¿Se cumple con los monitoreos de calidad periódicos?	N/A	No disponible.
	2. ¿Están comunicados los resultados del monitoreo al público?		N/A	No disponible.	No disponible.
	3. ¿La calidad se cambia según región, identidad, etc.?		El proceso es el mismo, no importa la región. Existe la denuncia de que el trámite en Montevideo es más rápido que en el Interior debido al acceso al equipo interdisciplinario.	No	Sí
	4. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios/as en cuanto a la calidad?		Los beneficiarios/as demuestran insatisfacción y cuestionan la patologización de su identidad, manifestado a través de la necesidad de ser evaluados/as por un comité técnico. A su vez, demuestran insatisfacción con el proceso jurídico que les parece: a) injusto, dado que lo viven como un cuestionamiento a su identidad, y b) parcialmente criminalizador, ya que precisan «testigos» para justificar lo que ellos mismos expresen..	Los beneficiarios/as están conformes con la manera en la cual se está llevando a cabo el proceso.	Existe una percepción del proceso de cambio como humillante, especialmente al tener que presentarse ante los expertos técnicos de los juzgados.

Reparación	1. Número de denuncias recibidas e investigadas.	Una denuncia por parte de abogados en cuanto a dificultades con una fiscalía. El Registro Civil está en proceso de cambiar su reglamentación para responder a dicha denuncia.	No disponible.	No disponible.
	2. ¿Funcionan mecanismos para que beneficiarios/as y/o ciudadanos/as puedan denunciar problemas? ¿Y reclamar soluciones a esos problemas?	Sí. Los procesos de denuncia son los mismos que para cualquier asunto en el Registro Civil.	Sí. La sociedad civil juega un papel importante en cuanto a defensa (<i>advocacy</i>) para las personas que han encontrado problemas en acceder a sus derechos de cambio registral.	<i>En cuanto a las opiniones expertas:</i> no. Jueces y expertos están vinculados, por lo cual los jueces no hacen caso a las denuncias de los expertos. A su vez, el sindicato médico ha amenazado a personas trans por denunciar a sus expertos. No existen reglamentos para ser un «experto», eso lo determina el juez.
	3. Proporción de beneficiarios/as que tienen conocimiento de los mecanismos de denuncia.	No disponible.	No disponible.	No disponible.
	4. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios/as en cuanto a la facilidad de realizar una denuncia?	No disponible.	No disponible.	No disponible.
Protección Financiera	1. ¿Existe un costo del servicio para el beneficiario/a?	<i>Para la partida:</i> No, por ley la partida para el cambio de nombre es gratis. <i>Para la evaluación técnica:</i> No, según un convenio con MIDES cuando la Comisión Asesora no se puede desplazar hacia el Interior, se pagará el costo del viaje a Montevideo. <i>Para el jurado:</i> Sí, el costo de abogado. Existen convenios -con la Comuna Mujer en Montevideo; con IMPULSA en el Interior; con la Defensoría Pública- para llevar a cabo el trámite en forma gratuita.	No, por la resolución 1795/2012 del Registro Nacional de Personas (RENAPER), el trámite del cambio es gratuito.	<i>Costo del trámite:</i> Alrededor de 500 Euros como mínimo (casi el doble del costo de un cambio de nombre en una persona no trans). <i>Costo de tratamiento psiquiátrico/opinión de expertos:</i> Entre 1.000 y 5.000 Euros.
	2. En el caso de que exista un costo, ¿cómo se maneja la situación de un usuario/a que no puede afrontarlo?	<i>Para la partida:</i> Gratis por el caso del cambio registral de nombre y/o sexo. <i>Para la evaluación técnica:</i> En la mayoría de los casos del Interior buscan juntar al menos 5 personas y desplazar el equipo multidisciplinario al Interior. En el caso de que no haya personas suficientes para justificar el costo, el MIDES costea los pasajes. Vale destacar que ninguna de las dos medidas están oficialmente reglamentadas. <i>Para el trámite judicial:</i> A través del programa Impulsa, la Comuna Mujer y la Defensoría Pública, personas trans pueden acceder a consultar con un abogado gratuitamente. Dada la demanda y las pocas horas disponibles se destaca una posible falta de acceso a servicios que disponen de defensa (<i>advocacy</i>). A su vez, varios de estos servicios están disponibles solamente para personas trans en situación de pobreza.	<i>En el caso de un/a menor cuyos representantes legales no están de acuerdo con el cambio y existe la necesidad de un procedimiento judicial:</i> El Estado asigna gratuitamente un abogado que representará los intereses del/la menor.	No disponible.
	3. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios/as en cuanto a los costos del beneficio?	Algunos/as perciben un costo alto.	Los beneficiarios/as están conformes con el costo.	Una percepción de costo alto.

Procesos	Revisión continua / Participación / Acceso a la información	1. Proporción de la población objetivo que está informada sobre su derecho/responsabilidad a la seguridad social.	70% de la población solicitante de la TUS sabe del trámite.	No disponible.	No disponible.
		2. ¿Se cumplen mecanismos para la mejora continua de la política?	Si bien no existen mecanismos específicos para la mejora continua, el Registro Civil está actualmente cambiando la reglamentación de la Comisión Asesora para mejorar el impacto del mismo. Esto demuestra un enfoque hacia la mejora continua. (Entrevista con Adriana Boggio).	N/A	No disponible.
		3. ¿Tienen los beneficiarios/as y las organizaciones civiles un papel participativo en la revisión continua del proyecto?	No existen mecanismos específicos para garantizar el papel de la sociedad civil. Por la vía de los hechos, sí existe intercambio de información que contribuye a la mejora continua. (Entrevista con Adriana Boggio).	No.	No. Una propuesta para reformular la ley en el 2009 fue creada por el Ministerio del Interior sin consultar a las personas trans y a la sociedad civil (ATME e.V, 2009).
		4. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios/as en cuanto a su participación y acceso a la información?	<i>Desde el Interior:</i> Falta de información por parte de los abogados/as que no saben hacer el trámite (MYSU, 2012).	No disponible.	No disponible.
Resultados	1. Proporción de beneficiarios/as que pueden acceder a trabajo/ vivienda/ educación/ incorporación a los beneficios de seguridad social después del cambio registral.	Datos no disponibles por juventud de la política			
	2. Percepción de las personas trans que han hecho el cambio de nombre sobre el proceso y los resultados de la nueva documentación.				

Apéndice 2. Matriz de análisis – Tarjeta Uruguay Social Trans*

Matriz de garantías sociales para la incorporación de las personas trans en la Tarjeta Uruguay Social

Nivel de análisis	Sub-garantía	Indicador	País
Uruguay (Población Trans Beneficiaria, 2012)			
Estructural	Acceso	1. ¿Están claramente definidos beneficiarios/as y servicios?	Sí. Todas las personas trans
		2. ¿Existen procesos institucionales para el monitoreo del acceso?	Sí
		3. ¿Existen mecanismos institucionales/legales para la no discriminación en el acceso?	Sí. Se trata de una política universal dentro de la población objetivo. Es decir, cualquier persona trans -no importa el resultado en la medición del Índice de Carencias Críticas- puede acceder a la prestación
		4. ¿Hay un período máximo de espera para acceder al beneficio?	1 mes
		5. ¿Hay un período mínimo/máximo específico de usufructo del beneficio?	Sí, período mínimo de 2 años. Período máximo no especificado.
	Calidad	1. ¿Existen monitoreos periódicos?	No
		2. ¿Con qué frecuencia?	N/A
	Reparación	1. ¿Existen mecanismos para que beneficiarios y/o ciudadanos puedan denunciar problemas? ¿Y reclamar soluciones a esos problemas?	Sí, en cuanto a la falta de la carga de montos, también en cuanto a demoras, a través de la División de Perspectivas Transversales.
	Revisión continua / Participación/ Acceso a la información	1. ¿Existen mecanismos para la mejora continua de la política?	No.
		2. ¿Tenían los beneficiarios/las organizaciones civiles un papel definido en la elaboración del proyecto?	Sí. Hubo 7 reuniones con la sociedad civil en los cuales participaron 17 organizaciones (6 específicamente trans y 11 de diversidad sexual). Estuvieron presentes grupos de 8 departamentos (Montevideo, Cerro Largo, San José, Salto, Soriano, Flores, Maldonado, y Durazno). Participaron 30 personas, de las cuales 17 eran personas trans.
		3. ¿Tienen los beneficiarios/as y las organizaciones civiles un papel definido en la revisión continua del proyecto?	No
		4. Tiempos y cobertura de campañas de información pública sobre el programa.	Creación de materiales: MIDES elaboró un conglomerado de materiales de difusión específicos que contemplan las modalidades de acceso, informaciones sobre los derechos de las personas trans e informaciones prácticas. Folletos: 15.000 sobre derechos de las personas trans que incluyeron información sobre la TUS. Spot publicitario: fue proyectado en todo el país al inicio de las actividades del proyecto 19 Arterias conjuntamente con Llamale H y en la pantalla del IMPO en Montevideo entre los meses de junio y setiembre.

Procesos			
Acceso	1. ¿Se cumplen los procesos institucionales para el monitoreo del acceso?	No existen procesos especificados para el monitoreo del acceso. No obstante, la División de Perspectivas Transversales está llevando a cabo monitoreos cada 6 meses	
	2. ¿Se cumple con el período máximo de espera especificado?	Sí. En Montevideo el promedio de entrega de la TUS es de 20 días, en el Interior un poco más de un mes	
	3. ¿Se cumple con el período mínimo/máximo para el otorgamiento de beneficios?	No disponible (No se han cumplido los 2 años)	
	4. Proporción de las personas trans incorporadas en trámite.	No disponible (No existen datos sobre la cantidad de personas trans en Uruguay)	
	5. ¿Se cumplen las prácticas de la no discriminación en el acceso/ se puede acceder toda la población objetiva a la prestación?	Sí	
	6. Proporción población trans recibiendo beneficio vs. proporción de población en contexto crítico recibiendo beneficio	No disponible (No existen datos sobre la cantidad de personas trans en Uruguay)	
	7. ¿ Existe acceso diferencial según región (Montevideo/Interior)?	No, aunque los tiempos pueden demorar un poco más en el Interior.	
	8. ¿Cuál es la percepción de los/as beneficiarios/as en cuanto al acceso?	La población beneficiaria está mayormente conforme con el acceso a la TUS	
	9. ¿Están disponibles los «comercios solidarios» en los barrios/departamentos en los cuales viven/ trabajan los y las personas trans? ¿Diferencia entre disponibilidad en lugares con población trans y lugares con población en contexto crítico?	Datos no disponibles	
Calidad	1. ¿Se cumplen con los monitoreos de calidad periódicos?	Sí. Visitas de la División de Perspectivas Transversales a las Oficinas Territoriales del MIDES.	
	2. ¿Están comunicados los resultados del monitoreo al público?	Sí, publicación de los monitoreos en Internet sin costo.	
	3. ¿La calidad cambia según región, identidad, etc.?	No, es la misma prestación en todo el territorio nacional.	
	4. ¿Cuál es la percepción de los/as beneficiarios/as en cuanto a la calidad?	Existe una molestia por parte de los beneficiarios/as en cuanto a la falta de uso de la TUS como puerta de entrada a otros programas sociales, especialmente programas laborales y educativos.	
Protección financiera	1. ¿Existe un costo del servicio para el beneficiario/a?	No	
	2. En caso afirmativo, ¿cómo se resuelve?	N/A	
	3. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios/as en cuanto a los costos del beneficio?	N/A	
Reparación	1. Número de denuncias recibidas e investigadas.	Aproximadamente 30. Investigadas y resueltas dentro de 1 - 2 días.	
	2. ¿Funcionan mecanismos para que beneficiarios/as y/o la ciudadanía puedan denunciar problemas? ¿Y reclamar soluciones a esos problemas?	Sí	

Procesos	Reparación	3. Proporción de los/as beneficiarios/as que tienen conocimiento de los mecanismos de denuncia.	No disponible
		4. ¿Cuál es la percepción de los/as beneficiarios/as en cuanto a la facilidad de realizar una denuncia?	No disponible
	Revisión continua / Participación / Acceso a la información	1. Proporción de la población objetivo que está informada sobre su derecho a la TUS	No disponible
		2. ¿Se cumplen mecanismos para la mejora continua de la política?	N/A
		3. ¿Tienen los/as beneficiarios/as y las organizaciones civiles un papel participativo en la revisión continua del proyecto?	No
		4. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios en cuanto a su participación y acceso a la información?	Existe confusión por parte de los/as beneficiarios/as en cuanto al acceso universal a la TUS, es decir no basado en el Índice de Carencias Críticas.
	Resultados	1. Proporción de beneficiarios/as cuyas situaciones de pobreza/pobreza extrema ha cambiado por la tarjeta	Datos no disponibles por juventud de la política
		2. Aumento en control de recursos familiares en relación a parejas (hombres)	
3. Cambios en relaciones familiares			
4. Percepción de los/as beneficiarios/as sobre la utilidad de la tarjeta			
5. En qué se gasta la transferencia			
6. Porcentaje de gasto familiar/individual			

- Dado el hecho de que no existe una prestación parecida en sus características a nivel mundial, no fue posible llevar a cabo una evaluación comparativa.

Apéndice 3. Matriz de análisis de inclusión en la seguridad social

Matriz de garantías sociales para la incorporación de trabajadores y trabajadoras sexuales en la seguridad social. Comparación entre Uruguay, Argentina y Alemania

Nivel de análisis	Sub-garantía	Indicador	País	
			Uruguay (2011)	Alemania (2002)
Estructural	Acceso	1. ¿Están claramente definidos beneficiarios/as y servicios?	Sí	Sí
		2. ¿Existen procesos institucionales para el monitoreo del acceso?	No. En el BPS no existen registros marcados/desagregados por trabajo sexual, por lo cual es imposible llevar a cabo monitoreos eficaces	No especificado.
		3. ¿Existen mecanismos institucionales/legales para la no discriminación en el acceso?	Sí, adecuación normativa para la inclusión de personas trans y varones	No.
		4. ¿Hay un período mínimo/máximo especificado para esperar acceder al beneficio?	No	No especificado.
		5. ¿Hay un período máximo para el otorgamiento del beneficio?	No	No especificado.
	Calidad	1. ¿Existen monitoreos periódicos?	No.	No.
		2. ¿Con qué frecuencia?	N/A	N/A
	Reparación	1. ¿Existen mecanismos para que beneficiarios/as y/o la ciudadanía puedan denunciar problemas o pedir reparación para problemas?	Sí. Son los mismos que para cualquier empresa unipersonal o monotributo.	No disponible.
	Revisión continua / Participación / Acceso a la información	1. ¿Existen mecanismos para la mejora continua de la política?	No.	No.
		2. ¿Tenían los beneficiarios/as y las organizaciones civiles un papel definido en la elaboración del proyecto?	Sí. El primer proyecto surgió de una propuesta de AMEPU, el sindicato de trabajadoras sexuales. La inclusión de trabajadores hombres y trans, y el cambio de régimen de unipersonal a monotributista también surgió de grupos de la sociedad civil.	No especificado.
		3. ¿Tienen los beneficiarios/as y las organizaciones civiles un papel definido en la revisión continua del proyecto?	No	No.
		4. Tiempos y cobertura de campañas de información pública sobre programa	No disponible.	Ninguna campaña de información pública

Nivel de análisis	Sub-garantía	Indicador	País	
			Uruguay (2011)	Alemania (2002)
PROCESOS	Acceso	1. ¿Se cumplen los procesos institucionales para el monitoreo del acceso?	N/A	Sí, existen monitoreos esporádicos.
		2. ¿Se cumple con el período máximo de espera especificado?	N/A	N/A
		3. ¿Se cumple con el período mínimo/máximo para el otorgamiento de beneficios?	Sí	N/A
		4. Proporción de trabajadores/as sexuales trans incorporados en BPS.	1,33%	Un total de 47% de trabajadores/as sexuales están incorporados/as a la seguridad social (43% de trabajadores/as sexuales de tiempo completo y 61% de trabajadores/as sexuales de tiempo parcial). Generalmente están incorporados/as al sistema privado (19,2%), no a la seguridad social estatal.
		5. Proporción de trabajadores/as sexuales trans incorporados en BPS vs. proporción de trabajadores/as sexuales mujeres/hombres incorporados/as en BPS	No disponible.	No disponible.
		6. Proporción de trabajadores sexuales trans vs. trabajadores mujeres/hombres > 65 años que reciben pensión de BPS.	No disponible.	No disponible.
		7. ¿Se cumplen las prácticas de la no discriminación en el acceso/ puede acceder toda la población objetivo?	Sí	No. Migrantes de fuera de la Comunidad Europea no tienen derecho a incorporarse al sistema de seguridad social, ni como trabajador/a autónomo/a ni como empleado/a. Ciudadanos de «nuevos» estados miembros de la Comunidad Europea solamente pueden ejercer como trabajadores/as independientes.
		8. ¿Existe acceso diferencial según región?	No	Sí. En 5 de los 16 estados alemanes los trabajadores sexuales no se pueden registrar en la seguridad social por reglamentaciones distintas a nivel estatal.
		9. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios/as en cuanto al acceso?	El acceso es visto como dificultoso, principalmente por motivos de costo. A su vez, existe una percepción del trabajo sexual como algo pasajero y, por lo tanto, no como un trabajo formal que merece ser regularizado.	Muchos de los trabajadores/as sexuales prefieren no acceder a los beneficios de la seguridad social porque se sienten estigmatizados/as por los funcionarios estatales cuando se registran.

Nivel de análisis	Sub-garantía	Indicador	País	
			Uruguay (2011)	
			Alemania (2002)	
Procesos	Calidad	1. ¿Se cumplen con los monitoreos de calidad periódicos?	No	Sí, existen monitoreos esporádicos.
		2. ¿Están comunicados los resultados del monitoreo al público?	No	Sí, están disponibles sin costo en Internet
		3. ¿La calidad cambia según región, identidad, etc.?	No.	Sí, varía según el estado.
		4. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios/as en cuanto a la calidad?	Los/as beneficiarios/as potenciales –trabajadores/as sexuales que no se afilian a BPS– cuestionan la calidad del servicio en cuanto a: a) si son grandes, el poco tiempo de aportes que pueden llegar a tener; b) si son trans, la poca posibilidad que tienen de llegar a jubilarse, dada la baja expectativa de vida de las personas trans; c) la imposibilidad de ejercer como un/una trabajador/a sexual los 30 años necesarios para jubilarse.	La mayoría de las trabajadoras sexuales opina que no se han producido mejoras según la ley (53%). Un 12% afirma que sí existen mejoras debidas a la ley.
	Protección financiera	1. ¿Existe un costo del servicio para el/la beneficiario/a?	Sí. Costo de afiliación como empresa unipersonal, monotributista, o monotributista social (a través del MIDES). No existe el pago retroactivo de impuestos previamente a la ley.	Sí. Afiliarse a la seguridad social implica el pago de impuestos desde el momento de afiliación como retroactivamente desde la implementación de la ley en 1/1/2002.
		2. En caso afirmativo, ¿cómo se resuelve?	A través del cambio de afiliación como unipersonal a afiliación como monotributista, el BPS buscó disminuir el costo.	No existe.
		3. Costo promedio de trabajadores/as sexuales vs. otros/as trabajadores/as	No disponible.	No disponible.
		4. Proporción de trabajadores/as sexuales trans mayores de 65 años que reciben jubilación de BPS.	No disponible.	No disponible.
		5. Comparación de jubilación promedio de trabajadores/as sexuales trans con el resto de la población trabajador sexual/población general.	No disponible.	No disponible.
		6. Diferencia (o no) en la proporción de incorporación de trabajadores/as sexuales trans en BPS como empresas unipersonales (2009 - 2011) o como monotributistas (2011 - 2013).	No disponible. No existen datos por año de incorporación, pero sí se destaca que existen cinco veces más trabajadores/as sexuales afiliados/as por empresas unipersonales que empresas monotributistas.	N/A
		7. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios/as en cuanto a los costos del beneficio?	Demasiado alto en comparación al sueldo ganado.	Existe un consenso de que los costos de la afiliación a la seguridad social son demasiados altos.

Nivel de análisis	Sub-garantía	Indicador	País	
			Uruguay (2011)	Alemania (2002)
Procesos	Reparación	1. Número de denuncias recibidas e investigadas.	No disponible.	No disponible.
		2. ¿Funcionan mecanismos para que beneficiarios/as y/o la ciudadanía puedan denunciar problemas/ pedir reparación para problemas?	Sí	No disponible.
		3. Proporción de beneficiarios/as que tienen conocimiento de los mecanismos de denuncia	No disponible.	No disponible.
		4. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios/as en cuanto a la facilidad de hacer una denuncia?	No disponible.	No disponible.
	Revisión continua / Participación / Acceso a la información	1. Proporción de la población objetivo que está informada sobre su derecho a la seguridad social.	Los datos cuantitativos no están disponibles, pero los datos cualitativos sugieren que hay una falta de conocimiento sobre la posibilidad de afiliarse a BPS y la forma en la cual esto se hace.	79% de la población de trabajadores/as sexuales sabe que existe la ley. 57,7% de ellos sabe que tiene el derecho de incorporarse a la seguridad social. (Por un sesgo en la selección de la muestra del estudio, es probable que exista una sobreestimación del conocimiento).
		2. ¿Se cumplen mecanismos para la mejora continua de la política?	N/A	N/A
		3. ¿Tienen los beneficiarios/as y las organizaciones civiles un papel participativo en la revisión continua del proyecto?	No.	Sí a nivel estatal, pero no a nivel nacional
		4. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios/as en cuanto a su participación y acceso a la información?	Los/as beneficiarios/as indican una falta de conocimiento tanto de la posibilidad de afiliarse a BPS como del proceso de afiliación	No disponible.
	Resultados	1. Aporte promedio trabajador/a sexual vs. Trabajador/a no sexual.	No disponible.	No disponible.
		2. Jubilación promedio trabajador/a sexual trans vs. trabajador/a sexual masculino/ femenino vs. trabajador/a no sexual vs. Pensión.	No disponible.	No disponible.
3. Proporción de usuarios/as de salud pública vs. usuarios/as de salud privada (en comparación a la población general).		No disponible.	28,5% de los trabajadores/as sexuales están afiliados a salud pública, 71,5% están afiliados a salud privada. En comparación, en la población general un 89% de la población tiene salud pública y un 9% salud privada.	

Apéndice 4. Lista de entrevistas

Registro Civil

Diana González Perrett, escritora del proyecto de ley de cambio de nombre y sexo registral

Adriana Boggio, secretaria ejecutiva de la Comisión Asesora

Andrea Tuana, psicóloga, técnica en la Comisión Asesora

MIDES

Marisabina Minteguiaga, funcionaria de MIDES Salto

Marcela Azambuja, jefa de Oficina Territorial, MIDES Salto

Patricia Gainza, directora de la División de Perspectivas Transversales, DNPS, MIDES

Tania Ramírez, técnica, División de Perspectivas Transversales, DNPS, MIDES

Andrés Scagliola, director, Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS), MIDES

Ana Sousa, Programa Equidad con Calidad de Género, Inmujeres

Pablo Costa y Anabela Lauz, Programa Alternativas Habitacionales para Mujeres en situación de Violencia Doméstica, Inmujeres

Otros organismos estatales

Ernesto Murro, presidente, Banco de Previsión Social

Comisión de Educación Sexual, ANEP-CODICEN

Eliana Roldán y Mirta Toledo Graña, Intendencia de Canelones

Daniela Aristimuño, MVOTMA

Susana Tierno, directora, Programa Calle, INAU

Teresa Blanco, coordinadora de Proyectos Especializados, INAU

Estrella Yafe, Comisión de Género, DIANE

Roberto Fontes, Comisión de Género y Comisión de Responsabilidad Social, ANP

Juan Manuel Rodríguez, director, INEFOP

Ingrid Gabrielzyk, Comisión Honoraria de Trabajo Sexual, MSP

Empresas, en cuanto a la Responsabilidad Social Empresarial

Eduardo Shaw, director, DERES

Carolina Ferrés, advice

Mario Amelotti, partner, KPMG

Inés Arrospide y Neker De la Llana, Manpower

Antonio Arias Lara, PNUD Regional

Sociedad civil de la diversidad sexual / trabajo sexual

Esteban Paulon, presidente, Federación Argentina LGBT (FALGBT)

Representantes de la sociedad civil de la diversidad sexual y de género, Grupo de Foco

Marina Oviedo, presidenta, Asociación de Meretrices del Uruguay (AMEPU)

Apéndice 5. Planilla de ingreso TUS Trans

Tarjeta Uruguay Social Formulario específico para la población trans



Solicitud de visita para el programa Tarjeta Uruguay Social - Trans

Datos personales

Identificador del hogar		Fecha	
		Nº formulario	
Nombre de uso social			
Identidad de género	Hombre Trans	Mujer Trans	
¿Conoce el procedimiento de cambio de Identidad Registral?	Sí	No	
¿Realizó el trámite?	Sí	No	En trámite
¿Desea recibir asesoramiento para iniciarlo? (Derivación a Programa Identidad)	Sí	No	
Identidad en la TUS	Nombre y apellido	Sólo apellidos	
Nacionalidad			
Número de documento			
Primer nombre			
Segundo nombre			
Primer apellido			
Segundo apellido			
Fecha de Nacimiento			
Departamento		Localidad	
Dirección nombre			
Dir. Número	Apto.	BIS	
EntreCalles1			
Entrecalles2			
Código Postal	Manzana	Solar	
Barrio			

Complejo		Bloque	
Padrón Urbano	Padrón Rural	Sección Judicial	
Teléfono_1		Teléfono_2	
Teléfono_3		Teléfono_4	

Datos personales

Composición del núcleo familiar	Adultos/as:		Menores	

Ingresos		Egresos		Personas a cargo	

Discapacidad (especificar en cada caso)

Deficiencia sensorial		Deficiencia Física	
Deficiencia intelectual y/o psíquica			
Diagnosticado por profesional de la salud	Sí		No
Posee ayuda técnica	Sí		No
Cuál (En caso de ser necesario derivar a PRONADIS)			

Vivienda

(Calidad de la vivienda) / (Tenencia: propia, alquilada, ocupante, pensión, etc.)

--

Composición del hogar

--

Composición del hogar			
Educación			
<i>(Último año cursado de educación formal y/u otras formaciones)</i>			
Redes sociales			
<i>(Participación social)</i>			
Salud			
<i>(Atención en centros de salud, última vez que fue, etc.)</i>			
Observaciones			
<i>(Atención en centros de salud, última vez que fue, etc.)</i>			
Datos de quien llena el formulario			
Nombre		Institución/Oficina	
Teléfono		Correo electrónico	

- ◆ En 2013 el MIDES desarrolló una nueva planilla para la recolección de datos relacionados a la TUS Trans que permitirá un conocimiento más profundo sobre las características socioeconómicas de la población trans.

Apéndice 6.

Matriz de indicadores de análisis para programas sociales vinculados a la población trans

Producto: Sistematización del proceso de elaboración y ejecución, alcances e impactos logrados, de las políticas de protección social de las personas trans, incluyendo el análisis de las condiciones de sostenibilidad y ampliación de las medidas vigentes.¹

Enfoque del Indicador ⁸		Sub-garantía	Derechos Humanos		Sostenibilidad	
Estructural ⁹	Definición	Un grupo de mecanismos legales y/o administrativos que especifican los derechos y deberes del Estado para garantizar los derechos de los/as ciudadanos/as. ²	Medir el esfuerzo que hacen las entidades responsables para cumplir con sus obligaciones. Se enfoca en la obligación del Estado de <i>respetar, proteger y hacer efectivos</i> los derechos humanos (Naciones Unidas, 2008).		En este análisis se define la sostenibilidad de los proyectos de ley según términos económicos.	
	Justificación	Los subgarantías proporcionan un marco desde el cual se puede analizar y medir la <i>implementación progresiva</i> de los derechos. Así, son una operativización del enfoque en derechos ²	Según los tratados internacionales desde el año 1948 al presente		Las características económicas de los programas relacionados a la población trans en comparación a las características económicas de los programas relacionados a la población general y su proyección al futuro.	
	Los indicadores estructurales se refieren al marco jurídico de las leyes/ la reglamentación de los programas. Por definición, los indicadores utilizados para medir el aspecto estructural de las políticas serán de tipo cuantitativo.	Este tipo de un indicador mide la «elaboración» del proyecto	Metodología de medición/ Programa medida	Cuantitativo	Cualitativo ¹⁰	Económico
			Tarjeta Uruguay Social	Acceso	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Están claramente definidos los/as beneficiarios/as y los servicios?² 2. ¿Existen mecanismos institucionales/legales para la no discriminación en el acceso?² 3. ¿Hay un periodo máximo especificado para esperar acceder al beneficio?^{2,4} 4. ¿Hay un periodo máximo para el otorgamiento del beneficio?^{2,4} 5. ¿Existen procesos institucionales para el monitoreo del acceso?² 	
			Calidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existen monitoreos periódicos? 2. ¿Con qué frecuencia? 		
			Reparación	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existen mecanismos para que beneficiarios/as y/o la ciudadanía pueden denunciar problemas/pedir reparación para problemas?² 		
			Revisión Continua/ Participación/ Acceso a la información	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existen mecanismos para la mejora continua de la política?² 2. ¿Tenían los beneficiarios/las organizaciones civiles un papel definido en la elaboración del proyecto?^{2,4} 3. ¿Tienen los beneficiarios/las organizaciones civiles un papel definido en la revisión continua del proyecto?² 4. Tiempos y cobertura de campañas de información pública sobre programa⁵ 		

Estructural ^P	Los indicadores estructurales se refieren al marco jurídico de las leyes/ la reglamentación de los programas. Por definición, los indicadores utilizados para medir el aspecto estructural de las políticas serán de tipo cuantitativo.	Este tipo de un indicador mide la «elaboración» del proyecto	Inclusión de trabajadores/as sexuales trans en BPS	Acceso	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Están claramente definidos los/as beneficiarios/as y los servicios?² 2. ¿Existen procesos institucionales para el monitoreo del acceso?² 3. ¿Existen mecanismos institucionales/legales para la no discriminación en el acceso?² 4. ¿Hay un período máximo especificado para esperar acceder al beneficio?² 5. ¿Hay un período máximo para el otorgamiento del beneficio?^{4,2}
				Calidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existen monitoreos periódicos? 2. ¿Con qué frecuencia?
				Reparación	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existen mecanismos para que beneficiarios/as y/o la ciudadanía pueden denunciar problemas/ pedir reparación para problemas?²
				Revisión continua/ Participación/ Acceso a la información	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existen mecanismos para la mejora continua de la política?² 2. ¿Tenían los beneficiarios/las organizaciones civiles un papel definido en la elaboración del proyecto?^{2,4} 3. ¿Tienen los beneficiarios/las organizaciones civiles un papel definido en la revisión continua del proyecto?² 4. Tiempos y cobertura de campañas de información pública sobre programa⁵
				Acceso	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Están claramente definidos los/as beneficiarios/as y los servicios?² 2. ¿Existen mecanismos institucionales/legales para la no discriminación en el acceso?² 3. ¿Hay un período máximo especificado para esperar acceder al beneficio?^{2,4} 4. ¿Hay un período máximo para el otorgamiento del beneficio?^{2,4} 5. ¿Existen procesos institucionales para el monitoreo del acceso?²
				Calidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existen monitoreos periódicos? 2. ¿Con qué frecuencia?
Estructural ^P	Este tipo de un indicador mide la «elaboración» del proyecto	Cambio de nombre y sexo registral	Reparación	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existen mecanismos para que beneficiarios/as y/o la ciudadanía pueden denunciar problemas/ pedir reparación para problemas?² 	
			Revisión continua/ Participación/ Acceso a la información	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existen mecanismos para la mejora continua de la política?² 2. ¿Tenían los beneficiarios/las organizaciones civiles un papel definido en la elaboración del proyecto?^{2,4} 3. ¿Tienen los beneficiarios/las organizaciones civiles un papel definido en la revisión continua del proyecto?² 4. Tiempos y cobertura de campañas de información pública sobre programa⁵ 	
			Acceso	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Están claramente definidos los/as beneficiarios/as y los servicios?² 2. ¿Existen mecanismos institucionales/legales para la no discriminación en el acceso?² 3. ¿Hay un período máximo especificado para esperar acceder al beneficio?^{2,4} 4. ¿Hay un período máximo para el otorgamiento del beneficio?^{2,4} 5. ¿Existen procesos institucionales para el monitoreo del acceso?² 	

De procesos ³	Vincula la política con «hitos» en términos de los resultados que contribuyan a la protección/ realización de los derechos humanos, equidad de género e inclusión social.	Este tipo de indicador mide la «ejecución» del proyecto. Indicadores de procesos también incluyen indicadores de «alcances». En muchos casos, los indicadores de alcances también serán los indicadores de «impactos logrados», ya que -como se destaca abajo- otros indicadores de «impactos logrados» no están disponibles	Tarjeta Uruguay Social	Acceso	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proporción de la población trans que esta informada sobre su derecho a la Tarjeta.⁵ 2. ¿Se cumplen los procesos institucionales para el monitoreo del acceso?² 3. ¿Se cumple con el período máximo de espera especificado?^{2,5} 4. ¿Se cumple con el período mínimo/máximo para el otorgamiento de beneficios?^{2,5} 5. Proporción población trans recibiendo beneficio.⁷ 6. Proporción población trans recibiendo beneficio vs proporción de población en contexto crítico recibiendo beneficio.¹¹ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Se cumplen las prácticas de la no discriminación en el acceso/ puede acceder toda la población objetivo?² 2. ¿Existe acceso diferencial según región (Montevideo/ Interior)? 3. ¿Cuál es la percepción de los/as beneficiarios/as en cuanto al acceso?
				Calidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Se cumple con los monitoreos periodicos?² 2. ¿Están comunicados los resultados del monitoreo al público?² 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿La calidad cambia según región, identidad, etc.? 2. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios en cuanto a la calidad?
				Protección financiera	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existe un costo del servicio para el beneficiario/a?² 2. En caso afirmativo, ¿cómo se maneja el caso de un beneficiario/a que no puede soportar el costo?² 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál es la percepción de los/as beneficiarios/as en cuanto a los costos del beneficio?
				Reparación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Número de denuncias recibidas e investigadas. 2. ¿Funcionan mecanismos para que beneficiarios/as y/o la ciudadanía puedan denunciar problemas/ pedir reparación para problemas?² 3. Proporción de los/as beneficiarios/as que tienen conocimiento de los mecanismos de denuncia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál es la percepción de los/as beneficiarios/as en cuanto a la facilidad de hacer una denuncia?
				Revisión continua/ Participación/ Acceso a la información	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proporción de la población objetivo que está informada sobre su derecho a la Tarjeta.⁵ 2. ¿Se cumplen mecanismos para la mejora continua de la política?² 3. ¿Tienen los/as beneficiarios/as/ las organizaciones civiles un papel participativo en la revisión continua del proyecto?² 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál es la percepción de los los/as beneficiarios/as en cuanto a la facilidad de hacer una denuncia?

De procesos ³	Vincula la política con «hitos» en términos de los resultados que contribuyan a la protección/realización de los derechos humanos, equidad de género e inclusión social.	Este tipo de indicador mide la «ejecución» del proyecto. Indicadores de procesos también incluyen indicadores de «alcances». En muchos casos, los indicadores de alcances también serán los indicadores de «impactos logrados», ya que -como se destaca abajo- otros indicadores de «impactos logrados» no están disponibles	Inclusión de trabajadores/as sexuales trans en BPS	Acceso	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proporción de la población trans que esta informada sobre su derecho a la Tarjeta.⁵ 2. ¿Se cumplen los procesos institucionales para el monitoreo del acceso?² 3. ¿Se cumple con el periodo máximo de espera especificado?^{2,5} 4. ¿Se cumple con el periodo mínimo/máximo para el otorgamiento de beneficios?^{2,5} 5. Proporción de trabajadores/as sexuales trans incorporados/as en BPS.⁷ 6. Proporción de trabajadores/as sexuales trans incorporados/as en BPS vs. proporción de trabajadores/as sexuales hombres/mujeres incorporados/as en BPS⁴ 7. Proporción de trabajadores/as sexuales trans vs. trabajadores/as hombres/mujeres > 65 años que reciben pensión de BPS.⁴ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Se cumplen las prácticas de la no discriminación en el acceso/ puede acceder toda la población objetivo?² 2. ¿Existe acceso diferencial según región (Montevideo/ Interior)? 3. ¿Cuál es la percepción de los/as beneficiarios/as en cuanto al acceso?
				Calidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Se cumple con los monitoreos periódicos?² 2. ¿Están comunicados los resultados del monitoreo al público?² 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿La calidad cambia según región, identidad, etc.? 2. ¿Cuál es la percepción de los/as beneficiarios/as en cuanto a la calidad?
				Protección financiera	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existe un costo del servicio para el/la beneficiario/a?² 2. En caso afirmativo, ¿cómo se maneja el caso de un/a beneficiario/a que no puede soportar el costo?² 3. Costo promedio trabajadores sexuales vs. otros trabajadores/as. 4. Proporción de trabajadores/as sexuales trans mayores de 65 años que reciben jubilación de BPS.⁴ 5. Comparación de jubilación promedio de trabajadores/as sexuales trans con el resto de la población trabajador sexual/población general. 6. Diferencia (o no) en la proporción de incorporación de trabajadores/as sexuales trans en BPS como empresas unipersonales (2009 - 2011) o como monotributos (2011 - 2013). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál es la percepción de los/as beneficiarios/as en cuanto a los costos del beneficio??

De procesos ³	Vincula la política con «hitos» en términos de los resultados que contribuyan a la protección/ realización de los derechos humanos, equidad de género e inclusión social.	Este tipo de indicador mide la «ejecución» del proyecto. Indicadores de procesos también incluyen indicadores de «alcances». En muchos casos, los indicadores de alcances también serán los indicadores de «impactos logrados», ya que -como se destaca abajo- otros indicadores de «impactos logrados» no están disponibles	Inclusión de trabajadores/as sexuales trans en BPS	Reparación	<ol style="list-style-type: none"> Número de denuncias recibidas e investigadas. ¿Funcionan mecanismos para que beneficiarios/as y/o la ciudadanía puedan denunciar problemas/ pedir reparación para problemas?² Proporción de beneficiarios/as que tienen conocimiento de los mecanismos de denuncia. 	<ol style="list-style-type: none"> ¿Cuál es la percepción de los/as beneficiarios/as en cuanto a la facilidad de hacer una denuncia?
				Revisión continua/ Participación/ Acceso a la información	<ol style="list-style-type: none"> Proporción de la población objetivo que está informada sobre su derecho a incorporarse a BPS.⁵ ¿Se cumplen mecanismos para la mejora continua de la política?² ¿Tienen los beneficiarios/as/ las organizaciones civiles un papel participativo en la revisión continua del proyecto?² 	<ol style="list-style-type: none"> ¿Cuál es la percepción de los/as beneficiarios/as en cuanto a su participación y acceso a la información?
				Acceso	<ol style="list-style-type: none"> Proporción de la población trans que esta informada sobre su derecho a la Tarjeta.⁵ ¿Se cumplen los procesos institucionales para el monitoreo del acceso?² ¿Se cumple con el periodo máximo de espera especificado?^{2,5} ¿Se cumple con el periodo mínimo/máximo para el otorgamiento de beneficios?^{2,5} Proporción población trans recibiendo beneficio.⁷ Proporción población trans recibiendo beneficio vs proporción de población en contexto crítico recibiendo beneficio.¹¹ 	<ol style="list-style-type: none"> ¿Se cumplen las prácticas de la no discriminación en el acceso/ puede acceder toda la población objetivo?² ¿Existe acceso diferencial según región (Montevideo/ Interior)? ¿Cuál es la percepción de los/as beneficiarios/as en cuanto al acceso?
				Calidad	<ol style="list-style-type: none"> ¿Se cumple con los monitoreos periódicos?² ¿Están comunicados los resultados del monitoreo al público?² 	<ol style="list-style-type: none"> ¿La calidad cambia según región, identidad, etc.? ¿Cuál es la percepción de los/as beneficiarios/as en cuanto a la calidad?
				Protección financiera	<ol style="list-style-type: none"> ¿Existe un costo del servicio para el/la beneficiario/a?² En caso afirmativo, ¿cómo se maneja el caso de un/a beneficiario/a que no puede soportar el costo?² 	<ol style="list-style-type: none"> ¿Cuál es la percepción de los/as beneficiarios/as en cuanto a los costos del beneficio?

<p>De resultados</p> <p>El estado/ la realización de un derecho humano, la equidad de género o la inclusión social</p>	<p>Dado el hecho de que las políticas sociales a evaluar son (en términos de políticas) nuevas, no es ni posible ni deseable intentar medir indicadores enfocados en los resultados producidos ni en la equidad de género ni en la inclusión social (dado que cambios en estos campos llevan mucho tiempo). Así se miden los resultados de las políticas solamente en el ámbito de los derechos humanos</p>	<p>Cambio de nombre y sexo registral</p>	<p><i>Reparación</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> Número de denuncias recibidas e investigadas. ¿Funcionan mecanismos para que beneficiarios/as y/o la ciudadanía puedan denunciar problemas/ pedir reparación para problemas?² Proporción de los beneficiarios/as que tienen conocimiento de los mecanismos de denuncia. 	<ol style="list-style-type: none"> ¿Cuál es la percepción de los/as beneficiarios/as en cuanto a la facilidad de hacer una denuncia? 	
			<p><i>Revisión continua/ Participación/ Acceso a la información</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> Proporción de la población objetivo que esta informada sobre su derecho al cambio registral.⁵ ¿Se cumplen mecanismos para la mejora continua de la política?² ¿Tienen los/as beneficiarios/as/las organizaciones civiles un papel participativo en la revisión continua del proyecto?² 	<ol style="list-style-type: none"> ¿Cuál es la percepción los/as beneficiarios/as en cuanto a su participación y acceso a la información? 	
		<p>Tarjeta Uruguay Social</p>		<ol style="list-style-type: none"> Proporción de beneficiarios/as cuyas situaciones de pobreza/pobreza extrema se ha cambiado por la Tarjeta 	<ol style="list-style-type: none"> Aumento en control de recursos familiares en relación a parejas (hombres) Cambios en relaciones familiares Percepción de los beneficios/ la utilidad de la tarjeta En qué se gasta la transferencia 	<ol style="list-style-type: none"> Gasto promedio por persona trans incorporada al beneficio. Gasto promedio por persona trans vs. gasto promedio por persona Cis.¹² Porcentaje gastos personas trans de gastos totales del programa
	<p>Inclusión de trabajadores/as sexuales trans en BPS</p>		<ol style="list-style-type: none"> Aporte promedio trabajador/a sexual vs. trabajador/a no sexual. Jubilación promedio trabajador/a sexual trans vs. trabajador/a sexual masculino/ femenino vs. trabajador no sexual vs. pensión.⁴ Proporción usuarios/as de ASSE vs. usuarios/as de mutualistas (en comparación a antes). 	<ol style="list-style-type: none"> Gasto promedio por trabajador/a sexual incorporado/a en BPS. Gasto promedio por trabajador/a sexual vs. gasto promedio por trabajador/a no sexual. Porcentaje gastos personas trabajadoras sexuales trans/ personas trabajadoras sexuales de gastos totales de BPS¹² 		

De resultados	El estado/ la realización de un derecho humano, la equidad de género o la inclusión social	Dado el hecho de que las políticas sociales a evaluar son (en términos de políticas) nuevas, no es ni posible ni deseable intentar medir indicadores enfocados en los resultados producidos ni en la equidad de género ni en la inclusión social (dado que cambios en estos campos llevan mucho tiempo). Así se miden los resultados de las políticas solamente en el ámbito de los derechos humanos	Cambio de nombre y sexo registral		1. Proporción de beneficiarios/as que pueden acceder trabajo/ vivienda/ educación/ incorporación a los beneficios de seguridad social después del cambio registral.	<p>1. Percepción de las personas trans que han hecho el cambio registral del proceso y de los resultados de la nueva documentación.</p> <p>2. Gasto promedio por trámite de cambio de nombre y sexo registral.</p> <p>3. Gasto promedio por trámite de cambio de nombre y sexo registral vs. gastos promedio por otros trámites.</p> <p>4. Porcentaje gastos por cambio de nombre y sexo registral / gastos totales del Registro Civil¹²</p>
---------------	--	--	-----------------------------------	--	---	---

- 1 Las partes del análisis se refieren a los siguientes enfoques: Elaboración = Estructural; Ejecución = De Procesos; Alcances = De procesos (específicamente la sub-garantía de Acceso); Impactos logrados = de resultados.
- 2 World Bank, 2009.
- 3 Los indicadores de procesos son, a su vez, indicadores de inclusión/ exclusión social. La inclusión social se refiere a tres ámbitos: la sociedad, el estado y el mercado (DFID, 2009). En este análisis de políticas sociales se enfocan solamente en el aspecto estatal, lo cual se refiere a: cuestiones de gobernanza y las barreras formales que resultan en la exclusión de procesos de la toma de decisión, servicios, bienes, y oportunidades (DFID, 2009). La inclusión social es una herramienta fundamental para la reducción de la pobreza y la creación de sociedades más equitativas (DFID, 2009). Según la OEA, «indicadores sobre inclusión-exclusión, evidencian situaciones de pobreza estructural, o patrones de intolerancia y estigmatización de sectores sociales, entre otros componentes para evaluar contextos de inequidad.» (2008:21).
- 4 OES, 2008.
- 5 ONU, 2008. En cuanto al indicador de proceso de la inclusión de trabajadores/as sexuales en BPS, «Proporción de Trabajadores Sexuales Trans incorporados en BPS,» el ONU (2008) lo proporciona esto como un indicador «de resultados.»
- 6 Denmark, 2006.
- 7 OES, 2008; ONU, 2008.
- 8 A pesar de que se han separado los tipos de indicadores -dividiéndolos en las categorías derechos humanos, inclusión social y sostenibilidad- es importante notar que esta separación no es mutuamente excluyente. Es decir, indicadores de una categoría también pueden ser indicadores de otra categoría. Es por esto que no todas las casillas están llenas. Adicionalmente, todos los tipos de in-

dicadores utilizarán un enfoque de género que se refiere a tres herramientas principales: datos desagregados por género, indicadores sensibles al género y análisis de género (DIFD, 2009). Especialmente, dadas las relaciones desiguales de poder entre hombres, mujeres y personas trans, las políticas sociales afectan a estos grupos de maneras distintas. Por ello es necesario monitorear dichos efectos para asegurarse de que las políticas están aportando a la equidad de género (y no reproduciendo dichas relaciones de poder desiguales) (DANIDA, 2006).

- 9 El monitoreo de las políticas públicas según indicadores estructurales, de procesos y de resultados es una práctica común recomendada por organismos internacionales de derechos humanos (OEA, 2008). Este enfoque permite un análisis de las discriminaciones estructurales y los procesos de exclusión sistemática, lo cual se considera necesario para mejorar las condiciones de vida de los grupos vulnerables.
- 10 La utilización de la metodología mixta en el monitoreo y análisis de las políticas públicas en cuanto a los derechos humanos, la equidad de género y la inclusión social es preferida por la comunidad internacional (World Bank, 2001; OEA, 2008; DIFD, 2009). Según la OEA (2008), «a diferencia de un indicador cuantitativo, las señales de progreso cualitativas se caracterizan porque no parten de una categoría preestablecida, como tampoco de una escala de medición ya dada (estadística) sino que captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste le da al fenómeno evaluado, lo que resulta clave para poder interpretar los hechos.»
- 11 Tejera, 2013
- 12 Algunos autores afirman que el gasto programático para poblaciones vulnerables como porcentaje del gasto total de un programa es un indicador de calidad y derechos humanos.

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 de derechos humanos y DESC+A aplicados a las políticas sociales.
- Creación de lineamientos para la formación interna del personal del MIDES en temas de derechos humanos, DESC+A e igualdad y no discriminación.
- Elaboración de insumos sobre derechos humanos y DESC+A para el diseño de las políticas sociales.
- Coordinación y articulación con otros organismos de gobierno en temas de derechos humanos y DESC+A.

La División de Perspectivas Transversales se organiza en dos unidades:

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



Al servicio
de las personas
y las naciones



Fondo de Población
de las Naciones Unidas



Naciones Unidas Uruguay
Unidos en la Acción

