

TRANSFORMA 2013

Trabajo, empleo y población trans en Uruguay

DOCUMENTO BASE

División de Perspectivas Transversales
Dirección Nacional de Políticas Sociales, MIDES
Montevideo, 24 de setiembre de 2013

INTRODUCCIÓN

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


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

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

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

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

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), miembro de la ONU, se creó en 1919 y desde entonces ha realizado un importante número de convenios entre Estados. En 1999



el presidente Juan Somavía presentó las pautas para el trabajo decente, sistematizadas en la Memoria del Director General: Trabajo Decente. Los documentos elaborados son parte del ordenamiento internacional sobre trabajo decente¹.

En Uruguay, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) elaboró recientemente (2013) un análisis de indicadores de trabajo decente que presenta cifras desde 2006 a 2012. Este informe realiza una serie de puntualizaciones sobre las condiciones estructurales de trabajo en Uruguay. Las mismas sirven de insumo descriptivo de la situación en materia laboral: los impactos de la instalación de los ámbitos de negociación colectiva, la mejora en los indicadores estructurales de empleo y desempleo y la ampliación de la formalización laboral. A pesar de los avances de los últimos diez años, el informe oficial alerta sobre la existencia de brechas de acceso a condiciones de trabajo decente, por género, rama de actividad, condiciones socioeconómicas y por etnia/raza.

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

1. Derecho al trabajo en el Marco Internacional

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

El trabajo en el Siglo XX

La OIT se creó en 1919 al finalizar la Primera Guerra Mundial, en el marco de la Sociedad de Naciones. Su objetivo fundacional respondió por un lado a la necesidad del mantenimiento de la paz mundial, y en consecuencia, a revertir las inequidades en las condiciones de trabajo existentes en los diferentes países, que se constituían en una amenaza para el comercio mundial. La ampliación del comercio mundial hacía necesario el establecimiento de normas comunes entre los diferentes países que garantizaran condiciones mínimas para los/as trabajadores/as de todas las regiones. La ampliación de los mercados y la extensión del comercio mundial fruto de la revolución industrial, hacía que aquellos países que exigían a las empresas condiciones de trabajo libre para sus empleados, perdieran competitividad a nivel mundial. Por otra parte, se concebía la justicia social como condición para el establecimiento de la paz mundial (OIT, 1919).

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

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



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

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

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


(Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948)

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

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

Mientras el PDCP entra en vigencia pocos años después de su aprobación, el PIDESC entra en vigor diez años después. Esto responde a que ambos se aprueban en el marco de la Guerra Fría, siendo el bloque norteamericano el promotor de la exigibilidad internacional de los derechos civiles, mientras que el bloque soviético impulsaba las garantías a los derechos sociales de la ciudadanía. Desde ese momento se instaló la discusión de los derechos de primera y segunda generación que persistió hasta avanzado el siglo XX. Bajo esta idea, era necesario primero garantizar los derechos de civiles y políticos para luego conquistar los derechos de segunda generación, como se llamó a los derechos sociales. La complejidad y la interdependencia de los derechos evidencian que para que la participación política de la ciudadanía sea efectiva, libre y activa es necesario tener garantizados otra serie de derechos como el de la vivienda adecuada.

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



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

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

(Somavía, 1999:5)

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

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

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

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

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

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

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

Aportes de la comunidad internacional en materia de diversidad sexual

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

Los Estados:

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

Eliminarán toda discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género a fin de garantizar iguales oportunidades de empleo y superación en todas las áreas del servicio público, incluidos todos los niveles del servicio gubernamental y el empleo en funciones públicas, incluyendo el servicio en la policía y las fuerzas armadas, y proveerán programas apropiados de capacitación y sensibilización a fin de contrarrestar las actitudes discriminatorias.

(Principios de Yogyakarta, 2006:20)


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

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

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

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

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



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

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

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

No obstante, el informe concluye que:

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

(MTSS, 2013:63)

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

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

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

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

Para aportar a la comprensión, Sempol (2012) diferencia tres categorías que engloban la identidad trans, aunque destaca que en los tres casos son personas que viven “*algún tipo de migración en su identidad de género*” (Sempol, 2012:31). Las travestis son aquellas que modifican su aspecto físico (indumentaria) identificando su imagen con la del sexo opuesto, pero que no desean modificar quirúrgicamente su genitalidad. La transexualidad refiere a personas que tienen un intenso malestar con su cuerpo, e independientemente de que realicen o no una cirugía de reasignación de sexo, viven su genitalidad como no correspondida. Finalmente, las personas transgénero son aquellas que aún están viviendo en un proceso de transición de su identidad, por ejemplo lo que urbanamente se conoce como “*emos*” (Sempol, 2012:33). Dado que no es posible definir a simple vista en cuál de estas categorías ubicamos a las personas, se define como uso adecuado el término “*trans*”.


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

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

En materia de educación los datos muestran bajos niveles de escolaridad, probablemente por los altos niveles de discriminación que sufren en los ámbitos educativos. Aún no contamos con datos certeros, sobre educación no formal, detectamos que posiblemente haya un buen nivel de formación en el área estética (peluquería, etc.).

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

Otro elemento clave para comprender las particularidades de esta población es el impacto de la desafiliación familiar temprana. La incomprensión familiar de los cambios



de identidad que en general se intensifican y se definen en la adolescencia, es consecuencia de que gran parte de las personas trans emigran de su hogar. Calvo (2011) siguiendo a Fernández (2000) explica:

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

(Calvo, 2011:80)

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

Para quienes se alejaron de sus familias, fuera por voluntad propia o por el rechazo de las mismas, las posibilidades de proyección estuvieron ciertamente limitadas. Lejos de constituirse en una opción de vida planificada, la prostitución significó además del único medio al que algunas de las personas entrevistadas accedían para sustentarse, un espacio de legitimación de quienes eran

(Fernández 2000 citado por Calvo, 2011:80)

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

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

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

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

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

De manera que es necesario desarrollar estrategias de inclusión que permitan aportar al ingreso en el mercado de trabajo. En los últimos años, desde el MIDES se han realizado distintas políticas tendientes a la visibilización, a la inclusión y a su reafiliación a las políticas sociales, dentro de las que se destacan el cambio de nombre y sexo registral y la asignación de la Tarjeta Uruguay Social para la población trans.

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

Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad conforme a su propia identidad de género, con independencia de cuál sea su sexo biológico, genético, anatómico,

morfológico, hormonal, de asignación u otro. Este derecho incluye el de ser identificado de forma que se reconozca plenamente la identidad de género propia y la consonancia entre esta identidad y el nombre y sexo señalado en los documentos identificatorios de la persona, sean las actas del Registro de Estado Civil, los documentos de identidad, electorales, de viaje u otros.

(Artículo 1)

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

En 2012, se aprobó la asignación de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) a la población trans⁴. El programa TUS se comenzó a implementar en 2006, y funciona como una herramienta que contribuye a disminuir la situación de inseguridad alimentaria a través de la mejora en el acceso a los alimentos de sectores que se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-económica⁵. En general, se decide su asignación mediante el Índice de Carencias Críticas (ICC), determinando si un hogar cumple o no con las características de vulnerabilidad socioeconómica requeridas para tener derecho a acceder a dicha prestación. En el caso de la población trans, dado su ingreso en el registro como “hombre sin menores a cargo”, en general no accedían a la prestación. Desde la Dirección Nacional de Políticas Sociales y en el entendido de que es necesario realizar acciones afirmativas que permitan acceder a derechos a colectivos que cuentan con dificultades múltiples de acceso, producto de la discriminación, se propuso la extensión de la prestación a la población en cuestión, resultando en la Resolución Ministerial 1160. Expresa:

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

(Resolución Ministerial 1160, MIDES, 2012)


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

4. Definición del problema social: aportes al debate

Dado lo reseñado se evidencia que la población trans vive serios procesos de exclusión social debido a los mecanismos de discriminación por identidad de género que operan en nuestra sociedad. La desafiación institucional, especialmente la educativa y laboral,

4 Por resolución ministerial, número 1160 de 2012.

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



contribuye a reafirmar el estigma por lo que es en estos dos ámbitos donde se hacen indispensables medidas para desarticular dichos mecanismos.

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA CITAD

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

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

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

Ministerio de Desarrollo Social (2012) Resolución Ministerial N.1160/012, Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2013). Informe MTSS: Panorama del Trabajo Decente en Uruguay, con perspectiva sectorial 2006-2012, Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.mtss.gub.uy/files/Panorama_del_Trabajo_Decente-2.pdf.

Organización Internacional del Trabajo (1919). Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, Washington, Estados Unidos. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A6

Organización Internacional del Trabajo (1948). C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, San Francisco, Estados Unidos. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312232:NO

Organización de Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), París, Francia. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Organización de Naciones Unidas (1966). Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PDCP), Nueva York, Estados Unidos. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

Organización de Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Nueva York, Estados Unidos. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

Organización de Naciones Unidas (2006). Principios de Yogyakarta. Principios sobre la aplicación de la legislación Internacional de Derechos Humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, Yogyakarta, Indonesia. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/orientacion_sexual_Principios_de_Yogyakarta_2006.pdf



Parlamento Uruguayo (2009). Ley 18.620 Derecho a la Identidad de Género y al Cambio de Nombre y Sexo Registral en Documentos Identificatorios, Montevideo, Uruguay. Disponible en:
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18620>.

Píriz, Manuel y Patricia Gainza (2011). Enfoque de derechos y políticas sociales: universalismo, focalización y perspectivas transversales, en: Discriminación. Documentos relevantes en los ámbitos internacional y nacional para la erradicación de la discriminación y el racismo. División de Investigación y Perspectivas Transversales. MIDES. Montevideo, Uruguay. Disponible en:
http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/13651/1/documentos_relevantes_discriminacion_y_racismo_1_discriminacion.pdf

Sempol, Diego (2012). Políticas públicas y diversidad sexual, Hablando de derechos DESC+A, Charlas de formación en Derechos Humanos. Departamento de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social- MIDES, Montevideo, Uruguay. Disponible en:
http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/20120/1/librillo_07.pdf.

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

ANEXO I

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

Setiembre 2013

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

(Resolución Ministerial 1160, MIDES, 2012)

1 Travestis, transgénero y transexuales.

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

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

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

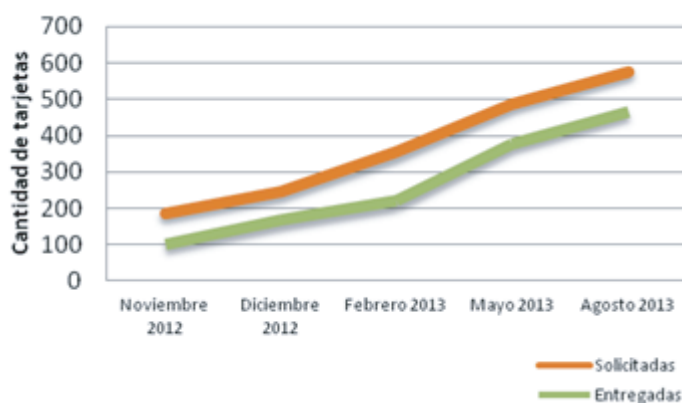
Finalmente, cabe precisar que dado que hasta el momento no contamos con un registro estadístico al menos aproximado de la población trans no podemos ponderar los casos para representar al total del país. Es decir, en todos los casos los datos que se presentan hacen referencia a la población solicitante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

Informe de solicitudes

La asignación de las tarjetas se inició en octubre de 2012. Desde ese momento hasta la fecha (setiembre 2013) se han solicitado 576 tarjetas en todo el país de las que se han entregado efectivamente 469. A casi un año de la implementación del programa, y sin conocer con certeza la cantidad de personas trans que viven en Uruguay, las solicitudes han mantenido un ritmo de ascenso constante. La falta de información sobre el total de personas posibles beneficiarias, no nos permite prever ni estimar los ritmos de crecimiento posibles en adelante.

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

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



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

Cuadro 1. Tarjetas solicitadas por departamento con totales acumulados

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

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el programa Tarjeta Uruguay Social

Nacionalidad

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

Edades e identidades

Lo primero a destacar es que de las personas que solicitaron el beneficio un 97% son mujeres trans mientras que sólo un 3% son hombres trans (solo cuatro solicitantes). En relación a las edades de las personas solicitantes se desprende un promedio de edad de 35,8 mostrando un pequeño descenso en relación al informe de abril (38,5 años promedio). Sobre la distribución de las edades es semejante en todos los tramos, notándose un leve ascenso en el tramo más joven:

Cuadro 2. Edades de personas solicitantes en tramos

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

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

Hasta el momento, las solicitudes realizadas por la población del tramo de edad mayor configuran el 16% del total, una proporción superior a la esperada. Esto nos alerta en primer lugar sobre la interseccionalidad de la vejez como elemento de discriminación

además de la identidad de género. En consecuencia, los resultados nos muestran que probablemente la prestación esté llegando de manera más efectiva a la población más adulta dado que son las que se ven más apremiadas por acceder a los programas sociales ya que el trabajo sexual no es económicamente redituable como en edades más jóvenes. En segundo lugar, desde el inicio de la implementación del programa se asumió que la población más joven, más nucleada en redes sociales y con mejores niveles educativos sería la primera en acceder a la prestación. Sin embargo, los datos muestran que el tramo creciente es el de la población más joven, lo cual probablemente tenga que ver con que no tienen urgencia en acceder a la prestación.

Cambio de nombre

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

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

Niveles educativos

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

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

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

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

El Cuadro 3 muestra claramente la desafiliación educativa a medida que se avanza en secundaria. Se infiere que las vivencias de discriminación que viven los y las trans en las instituciones educativas es un factor clave en su baja formación. Es en este momento, en el nivel secundario inicial que habría que reforzar el apoyo evitando situaciones de bullying (acoso y violencia en el espacio educativo) y de discriminación institucional como

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

el uso del nombre del documento. No ha habido cambios significativos sobre los perfiles educativos de los y las solicitantes comparando con el informe anterior.

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

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

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

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

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

Composición de los hogares

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

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

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

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

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

Sobre su evolución desde el informe anterior se destaca un descenso de casi tres puntos porcentuales de las personas que viven solas (probablemente las de mayor vulnerabilidad) y un aumento de dos puntos las personas que viven con amigos/as. Es posible, que siguiendo la línea de lo expuesto sobre el avance del programa, en este momento esté ingresando a la prestación la población de trans jóvenes, que no viven en su hogar de origen sino que viven con amigos/as. Estas funcionan en la mayor parte de los casos como redes de contención ante la desafiliación familiar (en general involuntaria).

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

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

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

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

Salud

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

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