

# La identidad de género en las políticas sociales

## Informe de monitoreo de las políticas de inclusión para población trans

*Resumen ejecutivo*

Lic. Julia Lukomnik

## Resumen

Este estudio es un análisis preliminar de la creación e implementación de tres políticas uruguayas –el cambio de nombre y sexo registral en documentos oficiales, una transferencia incondicional y universal para la población trans, y la inclusión de la población de trabajadoras sexuales trans en la seguridad social– que apuntan a la inclusión social de la población trans. Utilizando una metodología mixta de análisis de datos existentes y entrevistas con actores del Estado y de la sociedad civil con enfoque en los derechos humanos y la inclusión social, se analizó el acceso, la calidad, la protección financiera, los mecanismos de reparación y el acceso a la información, tanto individualmente como en ejercicios de evaluación comparativa con políticas parecidas a nivel nacional e internacional. A nivel estructural, las políticas buscaron adecuarse a los estándares de mejores prácticas –especialmente en relación con sus procesos de creación y el acceso– pero se encontraron con dificultades en cuanto a su implementación. Específicamente, se encontraron dificultades relacionadas a la institucionalización de la importancia de los programas, la sistematización de información, la comunicación interinstitucional, la institucionalización de la población objetivo, la consistencia en mensajes estatales, y la integración de los programas.

## Introducción

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. 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 surge la necesidad de generar políticas con el propósito de incluir mejor a las comunidades que actualmente se encuentran excluidas. La población trans (definida a continuación) es una de las poblaciones identificadas en la sociedad uruguaya actual que experimenta niveles más elevados de exclusión social. Tanto sus niveles educativo, de ingreso, trabajo, salud y situación de vivienda dan cuenta de esta exclusión. 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 sistematiza el proceso de elaboración y ejecución de las tres políticas existentes para la población trans: el cambio de nombre y sexo registral, la inclusión de personas trans en las prestaciones de la Tarjeta Uruguay Social del Ministerio de Desarrollo Social, y la inclusión de trabajadores 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 un binomio hombre-mujer.

## 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 organización 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 asigna-

do al nacer. Comprende a aquellas personas que sienten, tienden, 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.” 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 el género del objeto de deseo romántico/sexual de la persona. Así, las personas trans pueden ser heterosexuales, homosexuales, bisexuales, lesbianas, etc.

## Metodología

El siguiente monitoreo considera que la metodología mixta es la metodología más indicada para el análisis de las políticas públicas desde la perspectiva de género, derechos humanos e in/exclusión social. Se analizan las garantías sociales en la estructura, los procesos, y los resultados preliminares de las políticas para medir el éxito preliminar de los mismos.

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; encuestas con la población objetivo, entrevistas personales con actores claves en el sector público y privado; ejercicios de evaluación comparativa con otras políticas para poblaciones vulnerables en Uruguay y Argentina cuando es aplicable, y un análisis de documentos. Los datos utilizados **no son representativos**, ya que no existe un censo de la población trans. Los datos cuantitativos 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)<sup>2</sup>. 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 sexo y/o nombre en documentos identificatorios, como de una consulta con personas trans miembros de organizaciones de la sociedad civil de todo el país llevado a cabo específicamente para la elaboración de este informe.

## Caracterización de la población trans beneficiaria de la TUS

Se presenta la siguiente caracterización de la población trans beneficiaria de la Tarjeta Uruguay Social para ofrecer un primer acercamiento a sus rasgos más llamativos. En primer lugar, la población trans se caracteriza por ser una población mayormente femenina: 97,5% de la población tiene una identidad de género femenina. A su vez, la población trans es altamente joven: 26% de la población se encuentra entre las edades 18-29 años. Casi la mitad de la población trans (43,6%) vive en Montevideo. En el interior, los departamentos con mayor porcentaje de solicitudes de TUS Trans son Canelones (11%), Salto (5,6%), San José (5,3%) y Cerro Largo (5%). 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, 2013). 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). La salud de la población trans se caracteriza como problemá-

2 Si bien existen alrededor de 500 personas que han solicitado la TUS Trans, por asuntos informáticos, al momento de elaboración de este informe (agosto 2013), estuvieron sistematizados 319 de los casos.

tica, ya que tienen una expectativa de vida que no llega a la mitad de la esperanza de vida de la población uruguaya en general (Calvo, 2011).

## 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 surgió en el año 2009 y contó con un sistema de elaboración en el cual participaron representantes de las organizaciones de la diversidad sexual, incluyendo personas trans. Antecedentes nacionales de la ley existen en la acción declarativa de identidad que permite el cambio de nombre de pila (pero no el género) a través de un proceso exclusivamente administrativo efectuado por el Ministerio del Interior.

### Elaboración del proyecto de ley

En el proceso de elaboración del proyecto fue altamente destacable el involucramiento real de la población objetivo que tuvo incidencia en cada momento de su evolución.

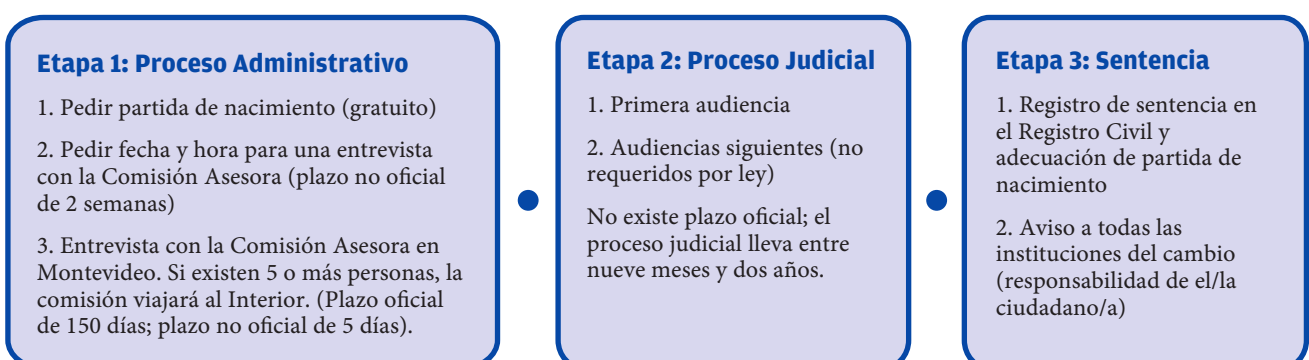
A su vez, desde el diseño y la implementación, se tuvieron en cuenta medidas tendientes a

evitar discriminaciones sistemáticas ya existentes en los sistemas y procesos en los cuales se instalará una política. Se hace hincapié en los siguientes compromisos de este tipo: El agregado 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 (internos del poder judicial) por el poder judicial fueran personas sin formación en asuntos de género y/o dependientes de las opiniones de los jueces; y la falta de especificidad en la ley en relación al caso de los menores de edad, debido a desacuerdos políticos en el asunto.

### Estructura de la ley

En primer lugar, la ley no trata el tema de menores de edad. Al no explicitar un camino específico, a 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, lo que es inconveniente tanto en lo teórico –la identidad es algo personal– y a un nivel práctico –dada la alta incidencia de la desvinculación familiar que existe en la vida de los y las jóvenes trans, donde en general no existe un tutor

### Diagrama 1: Etapas en el proceso de cambio registral de nombre y/o sexo



Fuente: elaboración propia

legal-. En segundo lugar, la ley no especifica el involucramiento de terceros en los procesos de cambio registral. Dicha falta deja abierta la posibilidad de que en el procedimiento judicial los “interesados en la causa” tengan incidencia. Por otro lado, no están especificados procesos de monitoreo y mejora continua. Por lo tanto, se dificulta el acceso a datos estadísticos sobre el funcionamiento de la ley e información sistematizada que pudiera justificar la modificación de la ley si fuera necesario.

## Procesos

En general, se puede elogiar el cambio registral como **altamente accesible** ya que a pesar de la centralización de la Comisión Asesora en Montevideo, el Registro Civil y el MIDES han creado mecanismos para traer a beneficiarios/as a Montevideo o enviar a la Comisión al interior.

A su vez, existe un bajo índice de calidad, específicamente en cuanto a: tiempos de gestiones no equitativas según región; insatisfacción en cuanto a la necesidad de ser evaluadas por un comité técnico, lo cual es visto por la población beneficiaria como una patologización de su

identidad y/o una práctica de tutelaje; e insatisfacción al ubicar el proceso dentro del ámbito judicial ya que la identidad es algo propio.

Si bien existe baja calidad a nivel de los procesos, existe una alta calidad de los funcionarios de la Comisión Asesora, pero una falta de institucionalización de dicha calidad. 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.

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. Por el otro lado, si bien existen convenios dedicados a facilitar el acceso gratuito a consultas y patrocinios legales, dichos mecanismos están sobrepoblados, y dificultosamente soportan toda la demanda en un plazo razonable.

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 Uru-

**Tabla 1: Comparación del cambio registral de nombre y género, Uruguay, Argentina y Alemania**

	Uruguay	Argentina	Alemania
Años viviendo en identidad de género	2	0	3
Testigos	Según la ley, no necesariamente. En la práctica, sí	No	No disponible
Evaluación técnico/psicológico	Sí	No	Sí
Diagnóstico psicológico de "disforia de género"	No	No	Sí
Proceso judicial	Sí	No	Sí
Procedimientos quirúrgicos y/o hormonales necesarios	No	No	No (por decisión judicial)
Ser soltero/ilegalización de matrimonio después de cambio efectuado	No	No	No (por decisión judicial)

guay Social manifiesta tener conocimiento de la posibilidad de un cambio registral (Área de Perspectivas Transversales, 2013).

## Conclusiones preliminares

En el análisis anterior es llamativo tanto el acceso relativamente fácil al trámite administrativo como el conocimiento del trámite dentro de la comunidad trans. No es esperable, entonces, que solamente una cuarta parte de la comunidad trans haya realizado el cambio. La fuerte falta de institucionalización de la población trans, y la dificultad que ésta implica a la hora de hacer trámites institucionales, pueden jugar un papel en la sub-utilización de la ley. 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.

## Recomendaciones

1. Derogar el proceso judicial.
2. Enmendar la ley de cambio registral para mayor especificidad.
3. Enmendar la reglamentación de la Comisión Asesora para asegurar el compromiso institucional.
4. Capacitar a los funcionarios en el ámbito judicial/legal.
5. Mejorar los aspectos burocráticos del proceso administrativo en el Registro Civil.

## TARJETA URUGUAY SOCIAL TRANS

En setiembre del año 2012 el MIDES extendió el Programa de la TUS a la población trans del país. Así se crea una acción afirmativa que se caracteriza como la primera prestación de su tipo –no contributiva, incondicional y universal– en el mundo.

### Creación del programa

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:

1. Múltiples instancias de consultas con la población objetivo y especialmente con personas y organizaciones trans. Una demanda frecuente de las organizaciones trans en cuanto a otras instancias de la creación de políticas para ellas 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 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.
2. 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.
3. El quiebre del sistema binario de género y la visibilización de las problemáticas existentes en personas cuya identidad

de género no coincide con la hegemónica, tanto abiertamente como en las herramientas utilizadas para hacer políticas.

## Estructura del programa

Por su carácter universal, existe un alto acceso a la TUS, ya que no existe necesidad de llevar a cabo conformación de ingresos, visitas a casas, etc. (en comparación con el programa TUS común). A su vez, para aportar al conocimiento de la población trans, el MIDES desarrolló como parte del proceso administrativo una base de datos socioeconómicos y demográficos la cual permitirá determinar con más precisión las necesidades principales de la población trans.

## Procesos

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 de las oficinas territoriales del MIDES y/o los beneficiarios 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. Desde la Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS), el órgano centralizado que actualmente se encarga del monitoreo de la TUS Trans, se asegura que no se ha retirado ninguna TUS Trans, dado que no se han iniciado las visitas, producto de las cuales se podría cotejar que alguna tarjeta fue atribuida equivocadamente. Esto, más el testimonio anterior, demuestra una 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 denominados “comercios solidarios”.

En cuanto a la calidad de la prestación, hay que señalar dos temas importantes, por un lado se destaca la insistencia en mecanismos que respeten la identidad de género de los beneficiarios –el usar los dos apellidos de el/la beneficiario/a si no existe el cambio registral de género– y por otro, la importancia simbólica como reconocimiento y reivindicación histórica que tiene la TUS desde la perspectiva estatal.

Si bien no existe un mecanismo explícito para la revisión por parte de la población objetiva de la TUS, se puede afirmar que existe una voluntad política para evaluar la prestación e incluir a la población en ella y que, en cierta forma, esto fomentó la creación de redes entre personas trans y su acercamiento a instituciones públicas.

## Evaluación comparativa

Si bien 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.

Se destacan la falta de universalidad y los requisitos administrativos para entrar en la prestación argentina. Esto implica una focalización más estricta, lo cual conllevará a un porcentaje menor de la población accediendo al mismo. A su vez, dado que su propósito es más explícito, la prestación argentina podría llegar a funcionar con más agilidad política.

Uno de los puntos más fuertes a favor de la TUS es que tanto el Estado como personas

**Tabla 2: Comparación de transferencias monetarias a la población trans entre Uruguay y Argentina**

	<b>TUS Trans</b>	<b>Seguro de Empleo y Capacitación, Argentina</b>
Población Beneficiaria	Personas trans en todo el país, en toda situación socioeconómica	Personas trans en todo el país, en 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	Sí
Universalidad	Sí	No
Acción afirmativa	Sí	Sí
Implementación	2012	2013

Fuente: elaboración propia

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. 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.

### Conclusiones preliminares

Con la creación de la política, surge el espacio del MIDES como espacio institucional y estatal al cual la población trans se acerca. 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.

### Recomendaciones

1. Fortalecer el uso de la TUS como puerta de entrada para la matriz de protección social.
2. Fortalecer la recolección de información desde la TUS.
3. Corregir descuidos en la aplicación de la política.
4. Crear mecanismos de mejora continua de la política.
5. Asegurar la eficacia, eficiencia y no repetición de tareas del programa a través de la comunicación y colaboración inter- e intra- institucional.



## INCLUSIÓN DE TRABAJADORES 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. Por lo tanto, en el año 1995, se abrió la seguridad social a las mujeres trabajadoras sexuales –siete años antes de que la ley 17.515 las reconociera como trabajadoras formales– y en el año 2009 se incorporó a las y los trabajadores sexuales trans, y masculinos. Según la información que maneja el BPS, la inclusión de los/las trabajadores sexuales en la seguridad social es una acción inédita en América Latina.

### Creación de la política

La incorporación de los y las trabajadoras sexuales en BPS viene a raíz de un diálogo sostenido entre el BPS, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y las organizaciones internacionales. Es destacable que su primera instancia surgió antes del reconocimiento del trabajo sexual como un trabajo legal en 2002. Es decir, el BPS fue el primer organismo estatal que reconoció a las trabajadoras sexuales como trabajadoras y no criminales.

### Estructura

Existen dos problemas en cuanto a la estructura del programa. Por un lado, existe una falta de desagregación de datos, lo cual dificulta una evaluación del mismo. Por otro lado, 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), manda señales confusas, ubicando el

trabajo sexual como trabajo pero regulándolo como si fuera un delito (MYSU, inédito). A su vez, complejiza la coordinación que podría hacer el BPS con el MTSS a la hora de promover la inclusión en la seguridad social.

Se destaca la preocupación del BPS por el acceso financiero de los mismos; dándose cuenta de la inaccesibilidad económica de la empresa unipersonal, el BPS habilitó la inclusión de los trabajadores sexuales en el régimen del monotributo, y, después, al Monotributo Social MIDES, para monotributistas en situación de vulnerabilidad. Aun así, existe la denuncia desde la sociedad civil de que el costo del monotributo, si bien es más accesible que la empresa unipersonal, no se ajusta a sus realidades económicas (MYSU, inédito).

### Procesos

Si bien, la inserción de los trabajadores y trabajadoras sexuales en BPS viene de un proceso participativo que ha dado cuenta de sus necesidades, apenas algo más del 1% de los mismos están afiliados a la seguridad social.

Los beneficiarios 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 trabajadores sexuales de edades avanzadas cuestionan el poco tiempo de aportes que pueden llegar a tener. El BPS está al tanto de este problema, tanto para trabajadores sexuales como para monotributistas en general. 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. 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. 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. 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: 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.

### Conclusiones preliminares

La no inclusión real 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 monotributo<sup>3</sup> como barrera económica a la seguridad social, se hace hincapié principalmente en las concepciones distintas que tienen los y las trabajadoras sexuales y el BPS sobre trabajo sexual: mientras que el BPS concibe el trabajo sexual como un trabajo, los y las trabajadoras sexuales principalmente viven el trabajo sexual como algo no deseado pero necesario para su supervivencia, surgiendo de una falta de libre opción de trabajos en las 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).

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 estos últimos se sientan empoderados a través de este trabajo no se empoderarán de los benefi-

cios estatales que podrían venir a raíz de la formalización del trabajo sexual.

### Recomendaciones

1. *Enmendar la ley 17.515*
  - Agregar una cláusula asegurando un apoyo técnico para trabajadores y trabajadoras sexuales que quieren cambiar de trabajo/seguir formándose.
  - Ubicar el registro de los y las trabajadoras sexuales en el MTSS y no en el MI y MSP
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.
  - Pensar soluciones para ex-trabajadores sexuales que ya han llegado a la edad de jubilación (o que están muy cerca).
3. *Fomentar soluciones laborales para los y las trabajadoras sexuales*

3

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

## Conclusiones y recomendaciones transversales

Se presenta acá una lista de recomendaciones transversales para revertir la invisibilización de la población trans. 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 comunes a todas. Las siguientes recomendaciones deben estar pensadas como puntos de partida para fomentar la mejora en un sistema heteronormativo.

### 1. 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 fuerte de un grupo selecto de funcionarios, 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 funcionarios actuales ya no se encarguen más de esas políticas.

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

### 2. 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 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, se pueden estar malgastando recursos.
- Fortalecer la recolección 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 datos completos y sistematizados.

### 3. Asegurar la eficacia, eficiencia y no repetición de tareas a través de la comunicación y colaboración inter -e intra- institucional – coordinador 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 intra- institucional 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 mejor aprovechar 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. Claridad y consistencia desde el Estado 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. 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”.

#### 6. Integrar las políticas y el trabajo inter-institucional

- Crear varios puntos de entrada para la población trans a todas las políticas; tanto en cuanto a lugares físicos como a programas. No todas las personas trans van a querer utilizar un programa dado (por ejemplo, no todas las personas han solicitado la TUS o el cambio registral de nombre/sexo). 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

contemplan las realidades complejas de la población trans para actuar sobre las mismas, en vez de programas que buscan actuar por sí solos en un único ámbito.

## Limitaciones

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 final ni excluyente. Se resalta la necesidad de indagar con más profundidad en cada ámbito.

## BIBLIOGRAFÍA

**Área de Perspectivas Transversales.** 2013. Evaluación de Tarjeta Uruguay Social. Ministerio de Desarrollo Social

**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.

**Lukomnik, Julia y Ramos, Mauro.** 2012. Relevamiento de Necesidades de Salud en Personas Trans. Disponible: [http://proyectovihuruguay.org/images/docs/relevamiento\\_trans\\_web.pdf](http://proyectovihuruguay.org/images/docs/relevamiento_trans_web.pdf)

**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. Observatorio social MIDES. 2013. Nivel educativo de personas 25 y más (LPR por región). Disponible: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>

**Transgender Europe.** 2010. Definiciones de Trabajo: Definiciones de Trabajo de TYT. Disponible: [http://www.transrespect-transphobia.org/es\\_ES/tvt-project/definitions.htm](http://www.transrespect-transphobia.org/es_ES/tvt-project/definitions.htm)



Al servicio  
de las personas  
y las naciones



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas



Naciones Unidas Uruguay  
Unidos en la Acción



Ministerio de  
Desarrollo Social



Dirección Nacional  
de Políticas Sociales