

Artículo Original

¿Ocho horas de inclusión?: políticas laborales para personas trans en Uruguay. Los casos del Programa Uruguay Trabaja y el llamado para ingreso a la administración pública¹

Eight hours of inclusion?—Labor policies for transgender people in Uruguay. The cases of the «Uruguay Works» Program and the call for entry to the public administration

Patricia P. Gainza,* Joana Techera**

* Exestudiante de sociología (México). Máster en Sociología y Desarrollo (Udelar, Uruguay). Directora de la División de Derechos Humanos, Dirección Nacional de Promoción Sociocultural, Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. Aspirante a investigadora del Sistema Nacional de Investigación (SNI).

** Licenciada en Sociología (Udelar, Uruguay). Maestranda en Sociología (Udelar) y en Estudios Urbanos (UNGS, Argentina). Responsable del Departamento de Análisis Aplicado, División de Derechos Humanos, Dirección Nacional de Promoción Sociocultural, Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.

Email: pgainza@mides.gub.uy

RESUMEN

A lo largo de los últimos diez años el Estado uruguayo ha avanzado en lo que denomina la nueva agenda de derechos. Esta agenda implica nuevas acciones que garantizan algunos derechos que habían estado postergados, como la ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), la liberalización de la marihuana y el matrimonio igualitario.

Específicamente en materia de diversidad sexual se ha avanzado sancionando e implementando una importante batería de leyes garantistas: leyes de Unión Concubinaria, de Cambio de Nombre y Sexo Registral, de Matrimonio Igualitario, y de Reproducción Asistida. Asimismo, se han realizado políticas específicas para personas trans, como la asignación de la Tarjeta Uruguay Social (TUS), acciones afirmativas para la inclusión laboral, actividades de capacitación en políticas públicas y diversidad sexual, actividades culturales como la participación en los festivales de cine Llamale H y 19 Arterias, y la institucionalización del Seminario de debate TRANSFORMA; se ha conformado un Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual; y se ha apoyado la generación de líneas de investigación en la materia, así como publicaciones que problematicen el tema como INCORRECTA (La Diaria).

De todas las medidas implementadas, este trabajo desarrollará dos acciones de inclusión laboral de personas trans: a) el llamado único para el ingreso de personas trans en la administración pública de 2013; b) la cuota de ingreso para personas trans en el programa de empleo protegido Uruguay Trabaja.

Palabras claves: políticas públicas para la diversidad sexual, acciones afirmativas en el ámbito laboral, población trans, redistribución.

ABSTRACT

Over the last ten years, the Uruguayan State has made progress in what it calls the new rights agenda. This agenda implies new actions that guarantee some rights that have been postponed, such as the Voluntary Interruption of Pregnancy Law, marijuana liberalization and same-sex marriage.

*Specifically in the area of sexual diversity, progress has been made in sanctioning and implementing a large body of guaranteeing laws: laws of Concubinage Union, of Name and Sex Change Registration, of Same-Sex Marriage, and of Assisted Reproduction. In addition, specific policies have been implemented for trans people, such as the allocation of the Social Uruguay Card, affirmative actions for labor inclusion, training activities in public policies and sexual diversity, cultural activities such as the participation in the film festivals *Llámale H* and *19 Arterias*, and the institutionalization of the TRANSFORMA Debate Seminar; a Consultative Council on Sexual Diversity has been formed; and the creation of lines of research and publications opening to question this subject, such as *Incorrecta (La Diaria)*, has been supported.*

Of all the implemented measures, this paper will discuss two actions of labor inclusion of trans people: a) the 2013 unique call for entry of trans people to public administration; b) the entry fee for trans persons to the protected employment program Uruguay Works.

Key words: public policies for sexual diversity, affirmative actions in the workplace, trans people, redistribution

Introducción

Este trabajo identifica el marco conceptual de las nuevas políticas sociales del Estado uruguayo concebidas desde la perspectiva de los derechos humanos. En segundo lugar, describe el nuevo escenario relativo a las políticas públicas implementadas hacia la diversidad sexual en las que se caracteriza el contexto que justifica la incorporación de políticas laborales para la población trans. En tercer lugar, realiza una descripción de las dos iniciativas específicas: el llamado exclusivo para ingreso de personas trans a la administración pública y la implementación de la cuota de ingreso al programa de empleo protegido Uruguay Trabaja. Por último, se reflexiona sobre el alcance de las iniciativas.

Marco de las políticas públicas en Uruguay

A lo largo del siglo xx la estrategia del Estado uruguayo fue la universalización de las políticas públicas a través del empleo. Esto desarrolló una importante red de protección social, aunque no logró la universalidad.

Entrado el siglo xxi y tras la crisis económico-financiera de 2002 casi 40 % de los hogares en Uruguay cayeron en situación de pobreza. La posterior creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en 2005 se inicia con un plan de emergencia que focaliza la atención en estos hogares.

Luego de más de diez años de aplicación de políticas sociales focalizadas, los logros obtenidos han permitido disminuir la pobreza de los hogares de 40 % (2005) a 9.7 % (2015). Sin embargo, siguen existiendo sectores que podrían definirse en situación de pobreza crónica con situaciones particulares que obligan a buscar soluciones específicas. Para resolver estas situaciones se discute el concepto de acciones afirmativas, que implica la realización de medidas concretas y temporales para determinados grupos sociales.

También durante la última década el Estado uruguayo ha avanzado en lo que se denomina la nueva agenda de derechos. Esta agenda implica nuevas acciones que garantizan algunos derechos que habían estado postergados, como la ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) (18.987), la ley de Acciones Afirmativas para la Población Afrodescendiente (19.122) y la ley de Marihuana y sus Derivados (19.172). Específicamente en materia de diversidad sexual, se ha avanzado sancionando e implementando una importante batería de leyes garantistas: leyes de Unión Concubinaria (18.246), de Cambio de Nombre y Sexo Registral (18.620), de Adopciones (17.817), de Matrimonio Igualitario (19.075) y de Reproducción Asistida (19.167) y cuota para población trans en la ley de Empleo Juvenil (19.133). Este es el nuevo marco para el desarrollo de políticas de empleo para personas trans.

Contexto que da nacimiento a la necesidad de políticas de inclusión laboral

Actualidad de la población trans en Uruguay

En Uruguay, las personas trans viven

...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 [1].

Asimismo, muchas de estas personas y especialmente las adultas o más viejas vivieron una discriminación institucionalizada por parte del Estado en lo que se refiere a la posibilidad de acceder a sus derechos, expresar su identidad de género de manera plena o de vivir sin violencia, por lo que existe una importante desconfianza hacia el Estado de cierta parte de este colectivo. Cabe señalar que las vivencias de las nuevas generaciones están cambiando.

Disponibilidad de datos para el hacer de la política pública

Como ya afirmamos, trans es un término inclusivo para nombrar a personas travestis, transexuales y transgénero; es decir, aquellas personas que, al vivir en forma transitoria o permanente en un género diferente del sexo biológico, recurren o no a intervenciones como las cirugías u hormonas.

Para aportar a la comprensión, Sempol 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» (2). 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* se 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» (3). 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, hemos avanzado lentamente en los registros administrativos, así como en los diferentes métodos de relevamiento de datos, con la inclusión de la variable de identidad de género; actualmente estamos realizando el Primer Censo de Personas Trans que finalizará su trabajo de campo en agosto de 2016.

Este desconocimiento de las dimensiones y de las características de la población trans generaba errores e imprecisiones en el diseño de políticas sociales adecuadas. En la actualidad contamos con datos cualitativos de investigaciones realizadas en los últimos años; los datos estadísticos más importantes actualmente son los que se refieren a la población solicitante de la Tarjeta Uruguay Social para Población Trans (TUS Trans).

Desde el comienzo de la acción afirmativa TUS Trans (octubre de 2012) a diciembre del año 2015 se han asignado 1 033 tarjetas en todo el país.

En el año 2013 el otorgamiento de la TUS ascendía a 594 casos, y se presentó un aumento entre ese año y el año 2014 con un total de 869 casos; para 2015 asciende a 1 033, por lo que se registra un aumento sostenido en el otorgamiento de la prestación. Pero hasta que no se conozcan los datos censales respecto al total de la población que sería objetivo de la transferencia «...no es posible prever ni estimar los ritmos de crecimiento posibles en adelante» (4).

La variación de personas que cobraban la prestación en 2013 y 2014, expone un aumento de 31.6 %, mientras que para el año 2015 hay un incremento de 14.4 %. Es destacable que si bien el aumento de la transferencia es constante y puede responder a avances en el acceso a dicha prestación, también se espera que el crecimiento del acceso vaya bajando en la medida que se alcanza a toda la población.

Situación del derecho al trabajo de las personas trans en Uruguay

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 emigren de su hogar. Calvo, 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 [5].

Específicamente sobre el trabajo, preocupa la alta tasa de personas trans que se ocupan en el trabajo sexual. Calvo, siguiendo a Fernández, 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 [...] [5].

Es inviable concebir la prostitución como un trabajo cuando las personas no tienen otras opciones, pues en ese caso hablamos de explotación sexual. 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. El trabajo

sexual es para ellas una opción de trabajo seguro. Calvo (2010) 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) [6].

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 Ministerio de Desarrollo Social (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 TUS 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, por resolución ministerial número 1160 se aprobó la asignación de la TUS a la población trans. 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 socioeconómica. En general, se decide su asignación mediante el Índice de Carencias Críticas (ICC),² que determina 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 el equipo de Derechos Humanos 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, lo que se llevó a cabo en la Resolución Ministerial 1160, que 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 [...] [7].

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 propició 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 al interior del país realizadas por la División de Derechos Humanos de la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural del MIDES, se constató que en gran parte de los departamentos se ha desarrollado un vínculo estrecho entre las personas trans y sus colectivos y las oficinas territoriales.

Proceso del llamado exclusivo para ingreso a la administración pública y de Uruguay Trabaja

Llamado exclusivo para el ingreso a la administración pública de personas trans

Marco para su creación y objetivo. Las resoluciones ministeriales 1591/013 y 1592/013 del MIDES permitieron abrir dos llamados para concursar siete puestos de trabajo: cinco administrativos y dos de servicios para personas trans. El objetivo de la medida fue aportar en la inclusión sociolaboral de personas trans (8). Se apunta asimismo a tener un efecto simbólico en la sociedad en su conjunto, en el sector público y privado, así como en las personas trans.

Fundamentación. Desde la División se planteó el problema público que pretende abordar esta medida de la siguiente manera. Si bien los indicadores asociados al trabajo decente en Uruguay han mostrado importantísimos avances en los últimos años (aumento significativo en la formalización del trabajo en el sector privado; baja del desempleo a niveles estructurales; aumento en la tasa de actividad; aumento del salario real e instauración e institucionalización de las instancias de negociación colectiva, denominadas consejos de salarios), todavía «existen importantes heterogeneidades por grupos poblacionales, regiones y sectores de actividad, lo que estaría indicando que las mayores dificultades tienen que ver con la equidad en el ámbito laboral» (9).

Las personas trans son discriminadas por su identidad de género en el mercado de empleo; cuando no son rechazadas directamente por potenciales empleadores/as, se autoexcluyen para evitar la violencia social o por considerar que no tienen posibilidades de ser contratadas habitando su identidad trans. En el caso de las mujeres trans, ello conduce a que muchas se inserten en el comercio sexual, lo cual se percibe desde el MIDES como una situación de explotación sexual si se considera producto no de una opción personal libre de constreñimientos, sino de un contexto transfóbico que no ofrece igualdad de oportunidades para ellas (10).

Las bases de los llamados especificaron su justificación de la siguiente manera:

El MIDES reconoce la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran las personas trans en el Uruguay, principalmente en el área laboral. Es en este marco de la diversidad sexual que se orienta a disminuir

las inequidades generadas por los mecanismos de discriminación, que operan sobre la identidad de género de las personas.

Población objetivo. Personas que se identifican genéricamente con la identidad trans.

Descripción de la implementación del llamado. Se realizaron dos llamados a concurso para desempeñar tareas en régimen de provisorio en la función pública en Montevideo. Fue un llamado público y abierto de Méritos y Antecedentes para la contratación de dos porteros/as y cinco administrativos/as para desempeñar tareas en distintas secciones del MIDES.

La finalidad del puesto de Portería es asistir en el desarrollo de los diferentes servicios del MIDES como portería, depósitos, central telefónica y logística en general.

Tareas claves:

- apoyar en la gestión de los servicios del Ministerio;
- colaborar en el cuidado y la vigilancia de las dependencias, controlando el ingreso o salida de personas, materiales y/o equipos;
- apoyar en el conjunto de responsabilidades del área a la que son designadas/os cada vez que se lo requiera;
- participar de las instancias de coordinación y capacitación que se consideren necesarias;
- informar cada vez que se lo requiera;
- realizar otras tareas afines al presupuesto que le sean encomendadas.

La finalidad del puesto Administrativo es brindar apoyo administrativo en el desarrollo de la gestión del Ministerio.

Tareas claves:

- buscar, preparar y actualizar por medios informáticos y manuales distintos tipos de información (datos, documentos, valores);
- atender con cortesía y diligencia a funcionarios y público en temas relacionados con su función;
- recibir y despachar correspondencia, verificar las solicitudes de reuniones y de audiencias, colaborando con la organización de las mismas;
- apoyar en el conjunto de responsabilidades del área a la que son designadas/os cada vez que se lo requiera;
- participar de las instancias de coordinación y capacitación que se consideren necesarias;
- informar cada vez que se lo requiera;
- realizar otras tareas afines al presupuesto que le sean encomendadas.

Las bases establecen que, transcurrido el plazo de la contratación y previa evaluación satisfactoria del trabajo desempeñado por las personas contratadas, el/la funcionario/a será incorporado/a a un cargo presupuestado. En la actualidad se presupuestaron seis de las siete personas que ingresaron en primera instancia, dado que una de ellas no fue

evaluada positivamente.

Los llamados se difundieron a través del portal web Uruguay Concurso (www.uruguayconcurso.gub.uy), al igual que todo llamado a concurso público. Pero además, se hizo un esfuerzo de comunicación específico desde la División. Por ejemplo, se incluyó un mensaje en el comprobante de la compra que se entrega a las personas beneficiarias de la TUS Trans. También se contó con el apoyo de referentes y organizaciones sociales de la diversidad para difundir la medida.

Las inscripciones se recibieron a través del portal Uruguay Concurso, debiendo completarse el formulario con los datos que allí se indican. Los/as postulantes que lo creyeran conveniente, tuvieron la posibilidad de pasar por las oficinas de Gestión Humana del MIDES, dentro del plazo establecido en el horario de 10 a 15 horas, con el fin de recibir asesoramiento para completar el formulario de inscripción. Esta acción se definió exclusivamente para este llamado, favoreciendo que todas las personas interesadas pudieran acceder al mismo si así lo deseaban, evitando barreras en el registro y todo el proceso administrativo. Con el mismo fin, además de hacerse las publicaciones en la web, se enviaron mensajes de texto a todos los postulantes para comunicar la instancia de entrega de la documentación en el MIDES.

Requisitos excluyentes:

- un mínimo nivel educativo alcanzado;
- la presentación de una Declaración Jurada, en la que conste que hace un mínimo de dos años que habita su identidad de género como trans masculino o trans femenina. La misma se firmó al momento de entregarse la documentación en el MIDES.

CUADRO 1. ELEMENTOS A VALORAR EN EL PROCESO DE SELECCIÓN	
<i>Portería</i>	<i>Administración</i>
<p>A. Formación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nivel de educación secundaria o superior que haya alcanzado; • estudios vinculados a la atención al cliente; • operación de central telefónica. 	<p>A. Formación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nivel de educación secundaria o superior que haya alcanzado; • cursos de auxiliar administrativo o administrativo contable; • otros cursos vinculados a las tareas claves descritas en el puesto; • atención al cliente; • manejo de PC a nivel de usuario; • negociación.

<p>B. Experiencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tareas similares vinculadas al sector público o privado; • trabajos en tareas de cadetería, mensajería, debidamente certificado. 	<p>B. Experiencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tareas administrativas y/o atención al público; • toda experiencia laboral vinculada al perfil solicitado.
<p>C. Otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • manejo de PC a nivel de usuario. 	<p>C. Otros:</p> <p>No aplica.</p>

Procedimiento de selección. En primer lugar, el propio sistema de Uruguay Concurso realizó un filtro en base a la información requerida, siendo una de las preguntas si la persona se define como hombre trans o mujer trans. En segundo lugar, entregar la documentación requerida y probatoria en el MIDES y la firma de la Declaración Jurada.

El tribunal se conformó según las normas usuales para este procedimiento. En este caso, se designó una persona por el MIDES en calidad de Jeraarca de la Unidad Ejecutora, incluyendo, como también requiere la normativa, una persona idónea en la materia que trate, una persona representante de la Jerarquía de la administración y otra representante de la ONSC. En este caso, las personas idóneas fueron integrantes de la División, dada la experticia en temas de identidad de género y orientación sexual. También puede participar o no un/a veedor/a de la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE), como en todos los llamados.

El tribunal tiene autonomía para actuar siempre que se guíe por las bases y participó en el proceso que se detalla a continuación: a) control de requisitos excluyentes; b) verificación de la documentación requerida (hasta 75 puntos); c) valoración de méritos y antecedentes; d) entrevista personal (hasta 25 puntos); e) confección de lista de prelación. Para la aprobación del concurso se requirió obtener como mínimo 70 puntos del total del puntaje asignado al mismo.

La última fase fue la determinación del fallo final.

Inserción de las personas seleccionadas. Las secciones del MIDES en las cuales iban a desempeñar tareas las personas que ingresaran por este llamado, se definieron según las necesidades de recursos humanos identificadas por el Ministerio y el perfil de cada persona seleccionada.³

Para acompañar el proceso se conformó un equipo de trabajo provisorio integrado por representantes de la División y de la División Recursos Humanos (DIGESE), con una doble finalidad:

- aportar a la sensibilización de los equipos que iban a recibir a las personas que ingresaron;
- hacer un seguimiento de la experiencia, a fin de atender situaciones puntuales que pudieran surgir producto de la identidad de género de las personas (por ejemplo, la definición del nombre a colocar en las tarjetas que se usan para

cobrar el sueldo) y así favorecer la integración y no discriminación de los/las trabajadores/as que ingresaron por esta vía. Dicho seguimiento implicó reuniones con los superiores directos de las personas que se integraron y con ellas mismas.

Implementación de la cuota de ingreso al programa de empleo protegido Uruguay Trabaja

El programa Uruguay Trabaja (UT) fue creado por la ley 18.240 en 2007. Surgió como parte del componente de trabajo promovido que se enmarca en la Red de Asistencia e Integración del Plan de Equidad, en conjunto con el programa Objetivo Empleo, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (11). Tiene como antecedente el programa Trabajo por Uruguay de 2006-2007, implementado en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) del MIDES.

En octubre de 2013 se realizó una modificación de la ley, que establece la posibilidad de asignar cupos a fin de contemplar grupos que sufran discriminación de género o etnia, o presenten vulnerabilidad extrema por razones de violencia, consumo problemático de sustancia psicoactivas u otros factores.

De esta manera UT introduce acciones afirmativas en las subsiguientes modificaciones de la ley, dejando a cargo del MIDES la definición de los grupos que se contemplarán en cada ocasión. Para la edición de 2014, se resolvió distribuir los cupos especiales: 8 % para personas afrodescendientes, 4 % para personas con discapacidad, 2 % para personas trans.

Población objetivo. Está dirigido a personas desocupadas de larga duración, pertenecientes a hogares de bajos recursos. La población objetivo de la acción afirmativa establecida en la edición de 2014 son personas que se identifican como trans (masculinos o femeninas), afrodescendientes y personas que tienen alguna discapacidad.

Objetivos del Programa. Promover el trabajo como factor socioeducativo. Más específicamente, pretende apoyar en la inserción laboral de desocupados/as de larga duración, pertenecientes a hogares de bajos recursos.

Implementación. El Programa emplea transitoriamente a personas en situación de desocupación de varios años, con el objetivo de mejorar las habilidades y destrezas en oficios, nivel de escolaridad y acceso a herramientas básicas de informática.

Instrumento. Régimen de acompañamiento social para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral. Incluye:

- realización de trabajos transitorios de valor público (tareas de valor comunitario);
- otorgamiento de un subsidio que se denominará Apoyo a la Inserción Laboral y asciende a unos 7 849 pesos uruguayos líquido para 2016 (aproximadamente 245 dólares norteamericanos).

La participación en el Programa también habilita a los participantes a contar con aportes a la seguridad social y tener acceso a servicios gratuitos de asistencia de salud

Los requisitos de inscripción son presentar el documento cédula de identidad y fotocopia. A las personas trans se les exige declarar tener la TUS Trans o estar en proceso de tramitación de la misma; también pueden iniciar el trámite de solicitud de la tarjeta en ese momento. Las personas son elegidas para su participación en el Programa por sorteo público.

Se inscribieron un total de 75 personas trans (20 trans varones y 55 trans mujeres) de un total de 17 000 inscritos del Programa durante 2015.

De acuerdo con el cuadro 2, del total de personas inscriptas 25 terminaron la edición de 2015 del Programa, lo cual corresponde a 74 % del total. De las bajas, 6 son por inserción laboral, en tanto que las no aceptadas son por no cumplir los requisitos mínimos, como ingresos del núcleo familiar o haber percibido ingresos en el último tiempo.

CUADRO 2. CANTIDAD DE PERSONAS POR TIPO DE ESTADO DENTRO DEL PROGRAMA.					
<i>Identidad de género</i>	<i>Baja</i>	<i>Egreso</i>	<i>No aceptado</i>	<i>Renuncia</i>	<i>Total general</i>
Varón trans	2	10	8	0	20
Mujer trans	12	15	26	2	55
Total general	14	25	34	2	75

Fuente: Uruguay Trabaja, MIDES, mayo, 2016.

Si observamos la distribución por edades de las personas que finalizaron el proceso de trabajo promovido (cuadro 3), en tramo que va de 19 a 30 años se concentra la mayor cantidad de personas que han participado y culminado el Programa, lo que representa 68 % del total para ese tramo de edad.

CUADRO 3. CANTIDAD DE PERSONAS POR TRAMO DE EDAD.

<i>Tramo de edad</i>	<i>Varón trans</i>	<i>Mujer trans</i>
19 a 30	7	10
31 a 40	1	5
41 a 50	1	0
51 a 60	1	0
	10	15

Fuente: Uruguay Trabaja, MIDES, mayo, 2016.

Si analizamos la distribución de las personas que han culminado el Programa por departamentos (cuadro 4), observamos que los que tienen mayor cantidad de casos son Cerro Largo, Montevideo, Rivera y Paysandú.

CUADRO 4. CANTIDAD DE PERSONAS QUE TERMINARON EL PROGRAMA POR DEPARTAMENTOS.

<i>Departamento</i>	<i>Varón trans</i>	<i>Mujer trans</i>	<i>Total</i>
Artigas	1	0	1
Canelones	0	2	2
Cerro Largo	4	1	5
Durazno	0	1	1
Lavalleja	1	0	1
Maldonado	0	1	1
Montevideo	1	2	3
Paysandú	0	3	3
Río Negro	0	1	1
Rivera	1	2	3
Salto	1	1	2
Soriano	0	1	1
Tacuarembó	1	0	1

Fuente: Uruguay Trabaja, MIDES, mayo, 2016.

Alcance territorial. El Programa UT se extiende por todo el país. Existen convenios en cada edición para todos los departamentos, aunque pueden ir variando las localidades en las cuales se establecen los grupos. Para definir cuantos grupos se instalan en cada departamento por edición, se aplica, por un lado, un criterio político en el que se negocia con los directores departamentales del MIDES y, por otro lado, un parámetro técnico, el mapa de pobreza por regiones elaborado por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM).

Criterios de acceso:

- Género: personas identificadas como trans tienen «doble chance» de salir sorteadas (acción afirmativa para edición de 2014).
- Edad: mayores de 18 años y menores de 65 (condición excluyente establecida

por la ley).

- Condición étnico-racial: identificados como afrodescendientes tienen «doble chance» de salir sorteados (acción afirmativa para edición de 2014).
- Condición laboral: personas económicamente activas que han permanecido en situación de desocupación laboral en el país por un período no inferior a dos años, inmediatamente anterior a la fecha de inicio de cada proceso de inscripción. En caso de que no exista información para constatar este dato desde el Banco de Previsión Social (BPS), los participantes sorteados reciben una visita para aplicarles el ICC.
- Nivel educativo: poseer nivel de escolaridad inferior al tercer año del ciclo básico o su equivalente.
- Situación familiar/habitacional: la ley establece que las personas beneficiarias deben integrar hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, pero esta condición «corre» cuando no existe información que desde el BPS pueda asegurar que la persona cumple con la condición laboral antes establecida y no para el resto de los casos ni para las personas que ingresaron por el cupo trans.
- Otras condiciones: personas con alguna discapacidad tienen «doble chance» de salir sorteadas (acción afirmativa para edición de 2014).

Alcance de las iniciativas: fortalezas y debilidades

Dificultades en la instrumentación

Dificultad en la llegada a la población objetivo. Aún hay personas que quedan por fuera de las prestaciones del Estado para personas trans. Muchas no se enteraron del llamado y otras aún no conocen la existencia de UT.

Se requiere profundizar la llegada a nivel territorial y seguir trabajando en la construcción de confianza, siendo estratégicos el involucramiento de la sociedad civil y el de los despliegues territoriales del MIDES.

Intensificar la formación en derechos humanos y diversidad sexual como respuesta a las resistencias. Los talleres de formación tienen como cometido:

- incorporar nociones básicas sobre diversidad sexual y terminología LGBT;⁴
- discutir e intercambiar sobre cómo las políticas públicas existentes no están pensadas desde una perspectiva que incorpore la mirada de la diversidad sexual y de qué manera la heteronormatividad directa o indirectamente atenta contra los derechos y oportunidades de las personas LGBT;
- pensar en forma conjunta políticas públicas orientadas o que incluyan una perspectiva que trabaje los problemas de discriminación por orientación sexual e identidad de género.

Diferencias Montevideo-Interior. En la medida en que la solicitud se realiza en las Oficinas Territoriales (OT) del MIDES en todo el territorio, facilita los trámites a quienes viven en el interior del país. De todos modos, aún existen dificultades para quienes viven en las localidades donde no hay oficinas del MIDES, tanto para informarse como para hacer efectiva la solicitud. En estos casos, al ver la necesidad de generar estrategias

para facilitar la llegada y el traslado de las personas trans a las OT del MIDES, iniciamos la coordinación con Centros MEC que efectivamente están en todo el territorio nacional.

Logros implícitos

Reconocimiento por parte del Estado de la situación de la población trans. Las diversas iniciativas, como el llamado exclusivo para personas trans y la cuota en UT, son inicialmente una política de carácter simbólico, ya que visibiliza al colectivo trans. De forma paralela, considera su situación de exclusión y vulnerabilidad social, y ofrece una alternativa laboral específica que, además del beneficio económico, implica beneficios de inclusión y protección social (12).

Ambas estrategias han sido evaluadas positivamente por parte de los colectivos y las personas trans, en la medida que ven en ese reconocimiento un punto de inflexión en el vínculo de la población trans con el Estado. Asimismo, hay que reforzar los procesos, sobre todo en el de UT, pues «pierde» muchas personas; sin embargo, cabe aclarar que también sucede con el resto de la población no trans.

Vínculo con el sistema de prestaciones sociales y re-afiliación. La solicitud de ingreso a UT implica el acercamiento de la población trans a las OT del MIDES en todo el país, lo cual facilita un vínculo directo con las personas beneficiarias y el mayor conocimiento de su situación, al tiempo que abre la posibilidad de difundir entre ese colectivo las prestaciones actuales, promover el ejercicio de sus derechos, así como propiciar y fortalecer su interacción en organizaciones sociales y poder construir en conjunto nuevas prestaciones que permitan mejorar su calidad de vida.

En gran medida lo anterior se está realizando en las OT. En algunos casos las personas trans encontraron allí un lugar con respuestas a consultas puntuales y un espacio para mantener reuniones, y construir y fortalecer sus colectivos. A raíz de este vínculo se han generado nuevas demandas concretas por parte de la población trans al MIDES.

Alcance de las acciones afirmativas como políticas de igualdad. Para generar una visión social basada en el principio de igualdad y no discriminación, se necesita consolidar una visión que supere el paradigma asistencialista e instale un enfoque de derechos humanos. Algunos actores en el territorio se resistieron a diversas iniciativas, como el llamado propiamente dicho; incluso en el Parlamento nacional se desplegaron varios argumentos en su contra, pero todos fueron superados hasta la concreción del llamado.

Participación social, una forma de redistribución del poder. Gran parte de los avances en la Agenda de la Diversidad se debieron al influjo de los grupos y colectivos de la sociedad civil que la promovieron. El rol de estos colectivos fue y es clave en el diseño de las políticas sociales y en el éxito de su implementación.

Los avances en la implementación de distintas medidas se deben en gran parte a la tarea de difusión que realizaron estas organizaciones. Pero los colectivos de la diversidad, en particular los que concentran a personas trans en el interior del país, son pequeños. Desde la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural del MIDES se apoya el fortalecimiento de estos grupos, se generan espacios para su participación e involucramiento, y se contribuye con apoyo logístico en el caso de realizarse encuentros, ya que «contribuir a la consolidación de una sociedad civil autónoma, solidaria e interrelacionada» (13) es parte de la responsabilidad y tarea de los hacedores de políticas sociales con perspectiva de derechos humanos.

Para priorizar el proceso realizado, concretar el trabajo y jerarquizar la participación social, fue necesario que dentro del MIDES se diese un paso más hacia la

institucionalización de un espacio de participación de la sociedad civil, lo cual se hizo mediante la Resolución Ministerial 1646/013, que dio nacimiento al Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual en la órbita del MIDES. Recientemente se avanzó aún más a través de la Resolución del Consejo de Ministros 256/015, que crea el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Diversidad Sexual, el cual fue citado por primera vez en junio del corriente 2016.

A manera de conclusión

Los programas sociales son instrumentos de avance hacia el horizonte ético-político que proponen los derechos humanos (14). Se trata de la igualdad y la libertad de las personas. Uruguay, en su política de gobierno, inició un proceso de transformación social que incorpora la perspectiva de derechos humanos; en esta incluye las diferentes identidades que por la operativa del sistema hegemónico y homogenizante se han convertido en factores que profundizan las desigualdades y las inequidades existentes. El cambio debe hacerse trabajando aspectos culturales y estructurales simultáneamente.

Uruguay avanza en el desarrollo de políticas sociales con perspectiva de derechos humanos, inclusión y no discriminación, como herramienta para la redistribución del poder.

Notas

- ¹ Trabajo presentado por la División de Derechos Humanos, Dirección Nacional de Promoción Sociocultural, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay en la IX Jornada Cubana contra la Homofobia y la Transfobia, La Habana-Matanzas, Cuba, 10–17 de mayo de 2016.
- ² El Índice de carencias críticas (ICC) es uno de los instrumentos que utiliza el MIDES a efectos de evaluar la situación de vulnerabilidad socioeconómica de los hogares. El instrumento combina y pondera distintas características no monetarias de los hogares.
- ³ Estas fueron: Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES); Instituto Nacional del Adulto Mayor (INMAYORES); Dirección Desarrollo Social, División social de inclusión Socio-Laboral DINADES/Emprendimientos Productivos; Dirección Nacional de Secretaria DIGESE/Financiero-Contable y Departamento de Capacitación.
- ⁴ En este trabajo se utiliza la abreviación LGBT para hacer referencia a todos los grupos que integran la diversidad sexual.

Referencias bibliográficas

1. Lukomnik J. La identidad de género en las políticas sociales. Informe de monitoreo de las políticas de inclusión para población trans. Informe final. Montevideo: División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Políticas Sociales, UNFPA; 2013 Dic. Disponible en: [http://issuu.com/dnpsmides/docs/14.02 - la identidad de g nero en](http://issuu.com/dnpsmides/docs/14.02_-_la_identidad_de_gnero_en)
 2. Sempol D. Políticas públicas y diversidad sexual. En: Hablando de derechos, DESC+A. Charlas de Formación en Derechos Humanos. Montevideo: Departamento de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social, MIDES; 2012. p. 31. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/20120/1/librillo_07.pdf
-

3. Ob. cit. 2:33.
4. Gainza P, González P. "Acciones afirmativas. El caso de la Tarjeta Uruguay Social para población trans". Revista Sexología y Sociedad. 2015 2015; 21(1):119-145
5. Calvo M (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 de la Juventud (inju), Montevideo, 2011 Disponible en: http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/12553/1/miradajoven_01.pdf
6. Calvo M. Repensando los límites. Una mirada hacia la construcción de ciudadanía desde identidades trans. Tesis final de licenciatura en Trabajo Social. Universidad de la República. Montevideo. 2010
7. Ministerio de Desarrollo Social. Resolución Ministerial N.1160/012. Montevideo, Uruguay; 2012.
8. Gainza P. Acciones afirmativas. El caso de la Tarjeta Uruguay Social para población trans. Universidad de La Habana; 2014 May 5-12; La Habana, Cuba.
9. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2013, p. 63, citado en: MIDES. TRANSFORMA 2013: Trabajo, empleo y población trans en Uruguay. Documento base. Montevideo: MIDES; 2013. p. 6.
10. Ob. cit. 8:8.
11. Rocha C. Diversidad sexual en Uruguay. Las políticas de inclusión social para personas LGBT del Ministerio de Desarrollo Social (2010-2014). Informe final. Montevideo: División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Políticas Sociales, MIDES; 2014. Disponible en: http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/112_file1.pdf
12. Gainza P. Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: principales desafíos. Mesa «Políticas públicas y derechos humanos», IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República; 2012 Nov 14; Montevideo, Uruguay.
13. Ob. cit. 11:4.
14. Willat F. ¿Qué es la perspectiva de derechos humanos? En: Hablando de derechos, DESC+A. Charlas de Formación en Derechos Humanos. Montevideo: Departamento de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social, MIDES; 2011. p. 7. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/144997402/DESC-A-01-Que-es-la-perspectiva-en-derechos-humanos>

Bibliografía consultada

- Bossuyt M. Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Informe final del Relator Especial, Naciones Unidas, Nueva York. En: Discriminación. Documentos relevantes en los ámbitos internacionales y nacionales para la erradicación de la discriminación y el racismo. Montevideo: MIDES; 2002.
- Calvo Núñez M. Contra viento y marea: la vejez y las identidades que aún sin poder ser, fueron. En: Sempol D, coordinador. Políticas públicas y diversidad sexual. Análisis de la heteronormatividad en la vida de las personas y las instituciones. Área de Perspectivas Transversales, Asesoría Macro en Políticas Sociales; 2013 Jun; Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.academia.edu/4152324/Políticas_de_juventud_y_diversidad_sexu

al. Aportes desde el análisis del programa Centro Centros Educativos Abiertos

Frase N, Axel H. ¿Redistribución o reconocimiento? Madrid: Morata; 2006.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Evaluación Tarjeta Uruguay Social. Montevideo: Área de Perspectivas Transversales, Asesoría Macro en Políticas Sociales; 2013 May.

———. Informe de caracterización de la población trans solicitante de la Tarjeta Uruguay Social (TUS). Montevideo: División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Políticas Sociales; 2013 Sep.

———. Informe 2012. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. Montevideo: DINEM; 2012. Disponible en: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf

———. Informe preliminar de caracterización de la población trans solicitante de la Tarjeta Uruguay Social (TUS). Montevideo: Área de Perspectivas Transversales, Asesoría Macro en Políticas Sociales; 2013 May.

———. Informe Tarjeta Uruguay Social. Componente alimentario. Montevideo: MTSS-INDA, MSP, ASSE; 2012. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/14984/1/informe_tus_2011_comp_onente_alimentario.pdf

———. Sistematización de cursos de sensibilización en diversidad sexual y políticas públicas para trabajadores/as MIDES. Montevideo: Área de Perspectivas Transversales, Asesoría Macro en Políticas Sociales, 2013 Jun.

———. Bases del llamado único para el ingreso de personas trans en la administración pública de 2013. Personas trans, servicios generales y administrativos. Disponible en <https://www.uruguayconcurso.gub.uy/Portal/servlet/com.si.retsel.verllamado?2873>
<https://www.uruguayconcurso.gub.uy/Portal/servlet/com.si.retsel.verllamado?2872>

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

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

Segato R. Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales. Serie Antropológica, 404. Brasilia; 2006.

Subirats J, compilador. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel; 2008.

Fecha de recepción de original 18 de mayo de 2016

Fecha de aprobación para su publicación 15 de octubre de 2016