

Comunicaciones

Acciones afirmativas: el caso de la Tarjeta Uruguay Social para población trans¹

Affirmative actions—The case of the Uruguayan Social Card for trans population

Ms.C. Patricia P. Gainza,* Lic. Patricia González Viñoly**

* Estudió Sociología en México y tiene una maestría en Sociología y Desarrollo por la Universidad de la República de Uruguay; trabaja como directora de la División de Derechos Humanos de la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.

** Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de la República de Uruguay; responsable del Departamento de Análisis Aplicado, en la División de Derechos Humanos de la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural del Ministerio de Desarrollo Social.

pgainza@mides.gub.uy

RESUMEN

Desde 2010, Uruguay incursiona en la construcción de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. En este marco surge el uso de las acciones afirmativas como una forma de lograr el reconocimiento y el inicio de la redistribución del poder social para determinados grupos excluidos como el de la diversidad sexual. Este artículo relata el proceso de desarrollo de la prestación social de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) para población trans en Uruguay: en primer lugar, se describen el nuevo escenario uruguayo relativo a las políticas públicas implementadas hacia la diversidad sexual y, en segundo, el proceso de otorgamiento de la Tus-Trans como una de las líneas de reconocimiento de los derechos de la población; tercero, se realiza una caracterización de la población trans

en Uruguay, surgida de los propios datos del programa; y por último, se reflexiona sobre el alcance de la TUS-Trans como acción afirmativa.

Palabras claves: políticas públicas para la diversidad sexual, acciones afirmativas, población trans, redistribución

ABSTRACT

Since 2010, Uruguay begins in the construction of public policies from a human rights perspective. In this context arises the use of affirmative action as a way to gain recognition and the beginning of social power redistribution for certain excluded groups such as the sexual diversity. This article describes the process of a social benefit called Uruguayan Social Card (TUS) awarded to trans persons in Uruguay: first, describes the new Uruguayan scenario on the public policies implemented to sexual diversity; secondly, the process of granting the card as one of the recognition lines of this population rights; third, a characterization of the trans population in Uruguay; and finally, we make a reflexion about the scope of TUS as an affirmative action.

Keywords: public policies for sexual diversity, affirmative action, trans population, 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 primer lugar, se describen el nuevo escenario relativo a las políticas públicas implementadas hacia la diversidad sexual y, en segundo, el proceso de otorgamiento de la Tus-Trans como una de las líneas de reconocimiento de los derechos de la población, los conflictos surgidos y las soluciones asignadas; tercero, se realiza una caracterización de la población trans en Uruguay surgida de los propios datos del programa; y por último, se reflexiona sobre el alcance de la TUS-Trans como acción afirmativa.

1. Los derechos humanos como marco conceptual y ético

El enfoque de derechos humanos provee a la política de un marco normativo claro, así como de principios y criterios orientadores para la acción. Actuar de acuerdo con este enfoque permite establecer reglas y procedimientos claros, que limitan el margen de

discrecionalidad de la acción estatal y sobre todo de sus funcionarios, al tiempo que contribuye a trazar planes de acción integrales, orientados con criterios de justicia y equidad (1).

Los compromisos internacionales asumidos por el Estado uruguayo implican la responsabilidad de agotar esfuerzos para que todos quienes habitan en el territorio nacional puedan ejercer libremente sus derechos. Consagrados los derechos, le corresponden al Estado las obligaciones de respetar, proteger y cumplir con la realización de los mismos.

Que los derechos humanos sean universales, indivisibles e interdependientes para las políticas sociales implica que las mismas se construyan de modo integral, articulado e intersectorial. Las políticas sociales deben articularse en sistemas de protección social integrales, sustentables y universales.

El Estado uruguayo cumple con la obligación de llevar adelante acciones universales y concretas orientadas a reducir y eliminar los índices de pobreza y de marginalidad que afectan a la población en general, y en este proceso se ha ido evidenciando la importancia de abordar aspectos relacionados con la discriminación estructural de las poblaciones con índices de alta vulnerabilidad social, ya sea por razones de identidad de género, identidad étnica/racial, origen nacional, ubicación territorial, discapacidad u otras.

Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos

En el cumplimiento de sus obligaciones, el Estado debe desarrollar políticas públicas que protejan a la ciudadanía y le garantice la satisfacción de sus derechos. J. Subirats y sus colegas definen las políticas públicas como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, público y a veces no público —cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían— a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver

(grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) [2].

Los cambios que se formulan en la práctica cotidiana de las políticas públicas para que viren y vayan incorporando una perspectiva de derechos humanos, son los siguientes:

- el principio de partida es el derecho, no la necesidad;
- las personas son consideradas sujetos de derechos no beneficiarios/as de asistencia;
- la participación social es una herramienta indispensable para la construcción ciudadana;
- el Estado está obligado a los compromisos asumidos en el sistema internacional de derechos humanos.

Acciones afirmativas: uno de los caminos hacia el reconocimiento y la redistribución

En Uruguay se discute dónde poner el énfasis: para unos debe ser en la redistribución económica, con el fin de apalear la injusticia que se materializa en las diferencias entre las clases sociales; y para otros, a este factor de desigualdad económica se le agrega la complejidad de los mecanismos de dominación existentes, dentro de los cuales se encuentra la discriminación en sus diversas dimensiones. Sobre el tema, algunos autores, como Frase y Honneth, plantean el dilema existente entre reconocimiento y redistribución (3). La Dirección Nacional de Promoción Sociocultural (DNPS) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) encarna la segunda vertiente de la discusión; por tanto, para nosotros es tan importante este intercambio con Cuba, ya que es un caso que demuestra que la inexistencia de injusticias materiales no garantiza la eliminación de la discriminación.

Para posicionar a una población en un lugar desde donde pueda exigir sus derechos, es indispensable un primer paso de reconocimiento. Ciertas poblaciones expulsadas de las estructuras sociales, con altos grados de desafiliación, no van a incorporarse al sistema inmediatamente solo porque el Estado cambie su discurso. Es necesario generar señales que muestren esa nueva dinámica, que reconozcan el rezago histórico y los problemas

surgidos del mismo, para luego proponer, como forma de redistribución del poder social, medidas concretas que garanticen la llegada al total de la población objetivo.

Surge, como una respuesta posible, el concepto de acción afirmativa, que se orienta específicamente a combatir pautas de discriminación y la persistencia de inequidades. En esta línea, las acciones afirmativas (o acciones positivas)² adquieren especial valor y deben considerarse como acciones transversales de las iniciativas estatales. Las acciones afirmativas buscan ejercer el poder (prestigio social, poder económico y político) de manera redirigida³ (4), buscando consecuencias que corrijan la exclusión y la desigualdad históricamente acumuladas.

El concepto de acción afirmativa es:

...un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva [5].

El reconocimiento estatal y social es el primer paso hacia la abolición de las diversas formas de discriminación. Construir una sociedad que reconozca a todos sus miembros, es necesario para llegar a la redistribución, que no es solo económica, sino también de poder y prestigio social.

Actualmente en Uruguay el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) o, mejor, algunos sectores dentro del MIDES están trabajando en esta dirección construyendo una nueva realidad para las políticas sociales a nivel nacional. Igualmente queda mucho por hacer y ese hacer deberá recorrerse por todos los sectores del Ministerio y, a largo plazo, del Estado.

Contra la discriminación

Para combatir la discriminación y sus consecuencias sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de las personas, es indispensable trabajar en dos niveles: el institucional (organismos públicos) y con la sociedad en su conjunto.

Desde esta línea, el MIDES, como articulador de las políticas sociales del Estado y en el marco de la Reforma Social (6), ha priorizado el ejercicio de derechos de todas las

personas, reconociendo que para que se dé una reforma equitativa, se debe realizar un trabajo focalizado en aquellos grupos que por sus atributos y/o identidades se agrava la situación de vulnerabilidad social.

Es indispensable evidenciar el rol de la discriminación como principal obstáculo a la efectivización de los derechos humanos, y concretamente de los DESC.

Conceptos básicos: identidad de género, orientación sexual y trans

El término *trans* denomina de manera inclusiva y genérica a las personas travestis, transexuales y/o transgénero. Aquellas personas que viven un género que no se corresponde con el género atribuido socialmente a su sexo, pueden o no recurrir a cirugías y/o tratamientos hormonales.

[Las personas travestis] se identifican con una versión culturalmente inteligible de lo femenino, utilizan en forma más o menos permanente ropa del sexo opuesto, pero no desean modificar quirúrgicamente sus genitales, y pueden haberse realizado o no modificaciones del cuerpo a través de prótesis de siliconas, hormonas, etcétera [7].

[Las personas transexuales se caracterizan por] la convicción perdurable de pertenecer al sexo opuesto a aquel que fuera asignado al nacer; malestar y rechazo intenso respecto del propio cuerpo; deseo persistente de realizar una operación de reasignación de sexo y procedimientos hormonales y dependencia del sistema biomédico. [...] Si bien muchas personas transexuales eligen identificarse como hombres o mujeres una vez finalizada la transición, existen también muchas otras/os que conservan el calificativo identificándose como mujeres u hombres transexuales o trans [8].

[Asimismo, las personas transgénero] son aquellas [...] [que viven] migraciones en su identidad de género, pero que aún están en proceso y no tienen un destino definido, ni claro [8].

El común denominador entre estas tres identidades es que viven algún tipo de migración en su identidad de género de manera más o menos permanente.

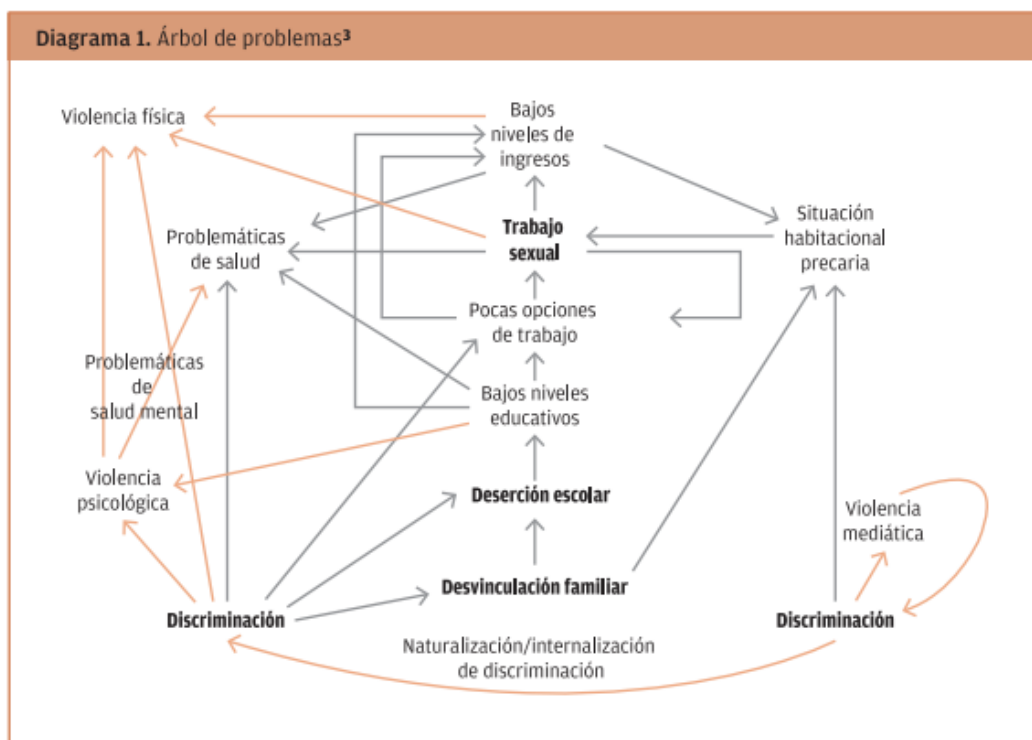
Asimismo, cabe señalar que la denominación trans no implica en sí misma ninguna orientación sexual, ya que hace referencia a la identidad de género de la persona; es decir, no hace referencia al objeto de su deseo y afectividad. Así, las personas trans pueden ser heterosexuales, homosexuales, bisexuales,...

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 [9].

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.



Fuente: Lukomnik (9).

El árbol de problemas (ver diagrama) es un instrumento que intenta poner en evidencia la complejidad de los problemas sociales; si bien se lee desde la raíz hacia arriba, donde en teoría se encuentran los resultados de dichos problemas, también evidencia cierto nivel de retroalimentación e influencia mutua entre los problemas y sus consecuencias. La causalidad se expresa a través de las flechas utilizadas en el diagrama. La fortaleza está en visualizar la conexión y la supremacía de ciertos problemas —en este caso, la desvinculación familiar—, que si bien no explica ni justifica toda la serie de desvinculaciones que sufre la persona, evidencia la importancia de que el Estado actúe sobre esa situación inmediatamente después de identificar un caso.

2. Proceso de construcción de la TUS-Trans

Tarjeta Uruguay Social (TUS)

La TUS es un instrumento del gobierno nacional de Uruguay, cogestionado por los ministerios de Desarrollo Social (MIDES) y de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a través del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), del Ministerio de Salud Pública (MSP) y la

Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), que integran la Comisión Interinstitucional Central del Componente Alimentario del Gabinete Social (CICCA), teniendo como marco normativo un Convenio firmado en 2009.

La TUS, en su componente alimentario, es 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. Apunta a mejorar el acceso a los alimentos, permitiendo la autonomía en su selección de acuerdo con gustos, necesidades y características de cada núcleo familiar, y el acceso a artículos de higiene personal, limpieza del hogar y otros artículos y servicios imprescindibles; y a aportar a la atención de la seguridad alimentaria y nutricional en etapas claves de la vida (10).

Mediante el Índice de Carencias Críticas (ICC), el MIDES determina si un hogar cumple o no con las características socioeconómicas requeridas para tener acceso a esta prestación.⁵

TUS para personas trans como acción afirmativa

Es responsabilidad del Estado abrir oportunidades de participación, reconocer las diversas prácticas participativas y trayectorias de la sociedad civil organizada, e institucionalizar espacios de diálogo coordinados entre el sector público y la sociedad civil; en el entendido de que para construir participación real, la estrategia es la redistribución del poder.

Desde la DNPS, y de acuerdo con lo descrito anteriormente, se generaron espacios de diálogo con la sociedad civil organizada de los diferentes colectivos a los cuales apunta el trabajo: afrodescendientes, migrantes⁶ y diversidad sexual. En ese marco se iniciaron en 2011 y 2012 una serie de reuniones periódicas que, a través del intercambio, buscaron priorizar las medidas para transformar la realidad de cada una de estas poblaciones.

En estas instancias se trabajó una lista de acciones prioritarias y se definió que el MIDES realizaría inmediatamente las siguientes:

- ampliar la especificación del dato *género* a mujer trans y hombre trans en los formularios de relevamiento del MIDES, en los registros de cada programa y en los sistemas de información en general;
- implementar acciones afirmativas en programas sociolaborales del MIDES;
- remover el requisito de tener menores a cargo para la adjudicación del componente alimentario de la Tus a personas en situación de indigencia, lo cual permitiría que las personas trans pudieran tener acceso;
- contribuir desde el MIDES a la implementación de la Ley 18.620 «Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios»;
- realizar un convenio con la Universidad de la República, cuyo objetivo sería la «sensibilización y generación de información para la transversalización de las perspectivas de no discriminación y diversidad sexual en las políticas sociales del MIDES».

La TUS surge como demanda específica desde las propias personas trans organizadas, entendiéndola, en primer lugar, como un reconocimiento por parte del Estado uruguayo a la situación de vulnerabilidad social en la que se encuentran; y en segundo lugar, como la efectivización del derecho de acceder a una prestación socioeconómica que no tenían hasta el momento.

Cabe señalar que esta política, entendida como una acción afirmativa, deja de ser en el momento de implementarse una prestación a la cual se le removió el requisito de «tener menores a cargo» para que la pudieran obtener las personas trans y pasa a otorgarse al total de la población trans, sin excepción, por el solo hecho de pertenecer a este colectivo.

Objetivos de la Tus-Trans

- Reconocer desde el Estado uruguayo como sujetos de derechos a las personas trans en el ejercicio ciudadano.

- Reconocer desde el Estado su situación de vulnerabilidad y exclusión social, producto de la discriminación sistemática.
- Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas trans a través de un ingreso monetario.
- Vincular a la población trans al sistema de prestaciones y protección social.
- Propiciar su reafiliación institucional generando un vínculo inicial con el MIDES.
- Incrementar el conocimiento a través del relevamiento de información de los/las beneficiarios/as.

Concepción y diseño de la TUS-Trans

Durante el diseño de la política, surgió la dificultad de que otras líneas de trabajo no estaban incorporadas, como las cuestiones de género, generaciones y etnia-raza, ya que los esquemas en términos generales se basaban en la redistribución de la riqueza y no en el reconocimiento de la situación de forma integral. Así, hubo que cambiar el criterio estructurador que pasó a ser la identidad de género y no el ingreso.

En la sociedad los gays, las lesbianas y los/las trans son víctimas del heterosexismo y la homofobia reinantes. Al menospreciarse de esta manera su sexualidad, las personas homosexuales y trans son objeto de culpa, acoso, discriminación y violencia. Se les niegan sus derechos y su protección. Las jornadas de encuentro y la concreción de las acciones que se propusieron conjuntamente, generaron que la División de Perspectivas Transversales (DPT) se convirtiera en un espacio de referencia fuertemente valorado, especialmente para las personas trans.

A su vez, el trabajo intraministerial permitió pensar, desarrollar y proponer conjuntamente las diferentes formas de aplicar la política, involucrando las diferentes experiencias y habilidades técnicas dentro del MIDES. Así se presentaron cuatro escenarios posibles de implementación de TUS para personas trans y se optó por la cuarta alternativa: otorgar la TUS a las personas trans por el solo hecho de serlo, certificando su identidad a través de la firma de una declaración jurada que declarase que hace al menos dos años vive su identidad (ver Anexo 1).

La implementación del acceso de las personas trans a TUS implicó dedicar esfuerzos y asumir compromisos orientados a fortalecer los canales de información, así como a intensificar la tarea del Registro de Estado Civil, del Programa Identidad y del MIDES en general, en el trabajo con poblaciones trans. Paralelamente la DPT dispuso de la herramienta del Convenio con la Universidad de la República, que brindó capacitación y formación en el tema a todos los actores involucrados.

En la actualidad, el proceso de asignación de la TUS para las personas trans es el siguiente: la persona se presenta en cualquier oficina del MIDES de Montevideo o el interior. Se le informa sobre sus derechos; para solicitar la adjudicación de la tarjeta debe firmar una declaración jurada que deje constancia de su identidad de género. De acuerdo con la Ley 18.620, la persona solicitante debe acreditar una estabilidad y persistencia en la identidad de género, expresada durante al menos dos años. Además, completa un formulario específico. Si la solicitud se realizó en el interior, las Oficinas Territoriales (OT) envían la declaración jurada y el formulario específico al Programa Tarjeta ubicado en el MIDES en Montevideo, donde se sistematiza la información. Desde el Programa Tarjeta se completa una planilla y se envía al Banco República, donde se hace el embozado con el grabado del nombre (en el caso de que la persona no haya realizado el cambio de nombre, se colocan únicamente los dos apellidos). Se retiran las tarjetas, y las que corresponden al interior del país se envían a las OT de los departamentos correspondientes. El MIDES contacta telefónicamente con la persona solicitante y se le avisa que está lista su tarjeta. La misma se entrega personalmente.

Dificultades en la instrumentación

a) *Llegada a la población-objetivo.* Los resultados obtenidos de las solicitudes de Tus-Trans nos llevaron a preguntar si la expectativa de vida de la población trans en Uruguay es mayor al promedio regional, ya que estudios cualitativos expresan un promedio de vida no mayor a 40 años en América Latina (12); o (y más probable) que esta prestación esté llegando fundamentalmente a la población más adulta. Estas presunciones brindan elementos al Programa para intensificar su difusión sobre el acceso al derecho.

Aún hay personas que desconocen que existe esta prestación, en tanto otras mantienen algún grado de desconfianza respecto a la misma (por ejemplo, dudas de que esta política no implique algún tipo de exigencia por parte del Estado). En ambos casos se

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

Si bien el número de solicitudes de la TUS Trans es significativo, aún se requiere llegar con mayor impacto a la población-objetivo. Con ese fin se reeditó el folleto informativo sobre oportunidades y derechos para personas trans y se lanzó una nueva serie de volantes que se distribuyen a nivel territorial (las OT del MIDES, Socat, Centros Mec).

Se deben retomar las líneas de difusión planificadas inicialmente a través de organismos institucionales y no institucionales, y la reutilización del trabajo de difusión que realizan las organizaciones de la sociedad civil.

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

- incorporar nociones básicas sobre diversidad sexual y terminología LGBT;⁷
- discutir e intercambiar sobre cómo las políticas públicas existentes no están pensadas desde una perspectiva de diversidad sexual y de qué manera la heteronormatividad directa o indirectamente atenta contra los derechos y oportunidades de las personas 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.

A las instancias desarrolladas durante 2012 y 2013 asistieron un total de 908 personas (402 en 2012, ascendiendo a 506 en 2013). La amplia mayoría de las personas asistentes al curso fueron mujeres. Las mujeres representan 83 % de las asistencias; y los varones, únicamente 17 %, como promedio de los dos años. En relación con la distribución departamental, 69 % de los asistentes durante 2012 procedían del interior del país, mientras que 31 % fueron de Montevideo; para 2013 la distribución departamental se dio a la inversa: 29 % en el interior y 71 % en Montevideo. Ello responde a una estrategia de capacitación que pretendía iniciar por Montevideo, donde se concentra el 50 % de la población nacional, y luego continuar por el interior del país.

En general, los comentarios emergentes en relación con la profundización refirieron la necesidad de que la instancia durase más tiempo y que se profundizaran los temas, llevándolos a casos concretos de la práctica laboral. En general según las tareas que desempeñaban las personas capacitadas, propusieron que se diesen más herramientas para la intervención en los casos concretos.

Sobre las carencias del curso, los comentarios apuntaron a la falta de tiempo para la profundización. Es de destacar que la instancia tiene una duración de cuatro horas presenciales y que su extensión atiende a los tiempos estándares de atención de las personas. En relación con la demanda de profundización, la estrategia ha sido convocar a una nueva instancia para revisar casos concretos de trabajo de la institución demandante.

Asimismo, se propuso que en otras instancias se pudiesen trabajar sobre testimonios de personas y experiencias de vida. En este sentido, se propuso la inclusión de elementos audiovisuales y de experiencias de implementación de políticas de otros países, y más materiales o referencias para la profundización a los/las interesados/as.

c) *Diferencias entre Montevideo y el interior.* En la medida en que la solicitud se realiza en las OT del MIDES en todo el territorio, ello facilita el trámite 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. Al ver la necesidad de generar estrategias para facilitar la llegada y el traslado de las personas trans a las OT del MIDES, en estos casos iniciamos la coordinación con Centros MEC, que efectivamente están en todo el territorio nacional.

En relación con los tiempos que demora el trámite, estos presentan alta variabilidad entre sí, dependiendo en gran parte de si se solicita en Montevideo o en el interior. En la gran mayoría de los trámites no se han constatado retrasos más allá de los tiempos promedio (veinte días para Montevideo y poco más de un mes para el interior). Aquí cabe destacar que el tiempo que demora el trámite de la TUS Trans es significativamente menor al de la Tarjeta Uruguay Social, ya que para el primero alcanza con la autoidentificación como persona trans y la firma de una declaración jurada para el otorgamiento, y en el segundo caso se debe esperar por la visita al hogar de un asistente social.

En algunos casos se han producido retrasos que propiciaron reclamos por parte de referentes de los colectivos trans hacia el MIDES. En estos casos, algunos se derivaron o formularon directamente a la DPT, ya que desde el principio se difundió el contacto del área entre las organizaciones sociales para superar contratiempos con la TUS-Trans e identificar tempranamente resistencias. En esa línea, desde este equipo se generó un canal de comunicación directo con el Programa Tarjeta Uruguay Social para facilitar el vínculo en relación con la TUS Trans, y con el mismo horizonte se reforzó el vínculo con las OT.

3. Caracterización de la población trans en Uruguay a partir de los datos surgidos de las TUS-Trans

Primeros datos

La asignación de las tarjetas se inició en octubre de 2012. Desde ese momento hasta la fecha (mayo de 2015) *se han asignado 837 tarjetas* en todo el país. A dos años 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 permite prever ni estimar los ritmos de crecimiento posibles en adelante.

La mayor parte de las solicitudes fueron realizadas en Montevideo, mientras que, en el interior, Rivera y Canelones son los departamentos con mayor cantidad de asignaciones⁸ (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Tarjetas solicitadas por departamento con totales acumulados. Mayo 2015				
Departamento	2012	2013	2015*	% Dpto 2015
Artigas	0	12	32	3,8
Canelones	27	44	62	7,4
Cerro Largo	11	39	60	7,2
Colonia	4	14	17	2,0
Durazno	12	14	18	2,2
Flores	5	7	13	1,6
Florida	9	13	14	1,7
Lavalleja	5	8	21	2,5
Maldonado	5	16	25	3,0

Montevideo	108	217	285	34,1
Paysandú	0	14	24	2,9
Río Negro	7	14	23	2,7
Rivera	13	48	95	11,4
Rocha	1	3	7	0,8
Salto	0	40	50	6,0
San José	13	25	32	3,8
Soriano	18	33	37	4,4
Tacuarembó	2	6	15	1,8
Treinta y Tres	5	9	7	0,8
TOTAL	245	576	837	100,0
Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el programa Tarjeta Uruguay Social, MIDES.				
* No se toman datos de 2014 ya que por instancias de desarrollo informático los datos nos son verificables				

Lo primero a destacar es que de las personas que solicitaron el beneficio, 97 % son mujeres trans, mientras que solo 3 % son hombres trans.

En relación con las edades de las personas solicitantes, se desprende un promedio de edad de 37.2 años, lo que muestra un pequeño descenso en relación con el informe de abril de 2013 (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 (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Edades de personas solicitantes en tramos, 2013 - 2015		
	2013	2015
18 - 29 años	29,4	34,7
30 - 40 años	30,5	24,3
41- 50 años	23,9	20,6
51 años y más	16,1	20,5
TOTAL	100	100
Fuente: Elaboración propia con base en información de formulario de solicitudes de Tarjeta Uruguay Social para población trans, MIDES.		

Los resultados muestran que la prestación probablemente esté llegando de manera más efectiva a la población más adulta, aunque levemente disminuye la edad promedio de los solicitantes. Una hipótesis sobre las causas podría ser que las mujeres más adultas se ven más apremiadas por acceder a los programas sociales, ya que el trabajo sexual no es económicamente redituable como en edades más jóvenes. Este ha sido un argumento de los colectivos trans a la hora de exigir políticas específicas para mujeres trans viejas pero que aún no tienen edad (60 años) para solicitar los beneficios de prestaciones para la vejez.

En segundo lugar, desde el inicio de la implementación del programa se asumió que la población más joven, más agrupada en redes sociales y con mejores niveles educativos, sería la primera en acceder a la prestación por estar más informada. 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 tenían la urgencia de acceder a la prestación.

En relación con los niveles de instrucción, encontramos que 50.8 % tienen primaria completa o menos, lo que puede explicar, entre otras razones, las dificultades para la inserción en trabajos de calidad, lo que evidencia la necesidad de diseñar estrategias de formación secundaria o técnica que aporten a la inserción laboral (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Máximo nivel educativo alcanzado por solicitantes en porcentaje, 2013 - 2015		
	2013	2015
Sin Instrucción	0,9	1,2
Primaria Incompleta	12,2	17,8
Primaria Completa	30,6	31,8
Ciclo Básico Incompleto	25,6	22,8
Ciclo Básico Completo	12,4	9,3
Bachillerato Incompleto	10,9	10,5
Secundaria Completa	4,5	4,7
Universitario Incompleto	2,8	1,6
Universitario Completo	0,2	0,2
Fuente: Elaboración propia con base en información de formulario de solicitudes de Tarjeta Uruguay Social para población trans, MIDES.		

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

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 tiene primaria completa (ver cuadro 4).

CUADRO 4. MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO POR TRAMO DE EDAD EN PORCENTAJE A MAYO 2015

	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 en base a información de formulario de solicitudes de Tarjeta Uruguaya Social para población trans, MIDES.

En lo que refiere al núcleo familiar, el porcentaje más alto es el de personas trans que viven solas (13).

La salud de la población trans está altamente vulnerada y tiene las siguientes características: corta esperanza de vida, que no llega a la mitad de la expectativa de vida de la población uruguaya en general (14); alta incidencia de VIH/sida; actos de violencia transfóbica; y complicaciones varias de salud, derivadas de los inapropiados tratamientos de hormonización.

4. Reflexiones sobre el alcance de la TUS-Trans como acción afirmativa

a) Formación adecuada y necesaria en el territorio

En relación con la importancia de la formación en diversidad sexual, se ve que la amplia mayoría de las personas que completaron la evaluación afirmaron que la formación en diversidad es muy importante, de lo que se desprende lo siguiente:

- es una herramienta técnica que aporta al desarrollo profesional;
- permite el replanteo de pautas establecidas y personalmente arraigadas;
- brinda la posibilidad de expresar y desconstruir prejuicios personales y sociales;
- otorga información y mayor conocimiento en la materia;
- ofrece mayor capacidad para promover derechos;
- aporta a mejorar la calidad de vida de la población trans;
- contribuye a respetar la diversidad.

La etapa de ejecución de esta política inició en octubre de 2012, teniendo al día de hoy dieciocho meses de implementación. En este período gran parte de los esfuerzos se centró en difundir esta prestación entre los/las potenciales beneficiarios/as. Teniendo en cuenta que la población trans ha sufrido una exclusión histórica y sistemática, se centró gran parte de los esfuerzos en llevar la información a la población-objetivo. Fue necesario extremar esfuerzos en la circulación de la información y construir confianza con las instituciones. En ese marco, desde la DNPS se trabajó estrechamente con organizaciones sociales de la diversidad —en particular las que concentran a las personas trans— y con las OT del MIDES, que se extienden a lo largo de todo el país.

b) Reconocimiento por parte del Estado de la situación de la población trans

La TUS-Trans es inicialmente una política de carácter simbólico, ya que visibiliza al colectivo trans. Paralelamente, considera su situación de exclusión y vulnerabilidad social, y ofrece una prestación que, además del beneficio económico, sintetiza e integra ese reconocimiento en un beneficio concreto.

La prestación ha cumplido su objetivo y ha sido evaluada 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.

c) Vínculo con el sistema de prestaciones sociales y re-afiliación

Como la solicitud de la TUS implica el acercamiento de la población trans a las OT del MIDES en todo el país, facilita un vínculo directo con los/las beneficiarios/as y mayor conocimiento de su situación, al tiempo que abre la posibilidad de difundir entre ese colectivo las prestaciones actuales y 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 ello se está realizando en las OT. En algunos casos, las personas trans encontraron allí un lugar con respuestas a consultas puntuales, 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, en particular la búsqueda de alternativas que faciliten su inclusión sociolaboral.

d) Incrementar el conocimiento sobre la población trans

Las solicitudes de tarjetas se acompañan de un formulario que debe responderse por los/las solicitantes; en este se reúne información vinculada a educación, composición del hogar y salud, entre otros datos. El conjunto de formularios ha permitido crear un registro de datos con información específica sobre la población que solicita la TUS-Trans, a partir del cual se elaboró el *Informe preliminar de caracterización de la población trans solicitante de la Tarjeta Uruguay Social*, realizado en mayo de 2013 con una actualización en setiembre del mismo año, de la cual se toman los datos para este trabajo.

Este relevamiento se realiza por parte de técnicos/as que atienden al público del MIDES; cabe consignar que se han encontrado varias dificultades en el llenado del formulario, especialmente en lo que refiere a ausencia de datos. Si se tiene en cuenta que este registro constituye un soporte clave para el conocimiento de la población trans, esta situación motivó la coordinación con el Programa Tarjeta Uruguay Social de reuniones para trabajar el formulario con los/las técnicos/as.

Asimismo, se está trabajando en la definición de la recolección de los datos mediante el sistema informático del MIDES. En el mismo sentido, la DNPS trabaja en coordinación con Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) para realizar entrevistas a los hogares de los/las solicitantes, con el fin de ampliar la información disponible. Esta etapa aún no ha iniciado.

La adopción de la Agenda Política de la Diversidad Sexual por parte del MIDES permitió ver las debilidades en la formación de los/las técnicos/as en lo que refiere a Derechos Humanos. En la medida en que no se avance en la formación en estos temas, se seguirá operando en base a definiciones políticas que se transfieren por vía jerárquica y que en gran medida dependen del voluntarismo de quienes deben ejecutarlas. Por todo lo anterior, «educar a las personas tomadoras de decisiones y funcionarias públicas en Derechos Humanos» (15) (MIDES, fue el punto de partida en el proceso de TUS Trans.

e) 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. En particular, la TUS Trans «recibió resistencia» por parte de algunos/as actores en territorio, lo que no se explicitó pero se expresó en retrasos en el otorgamiento o en un trato inadecuado a las personas solicitantes.

Una de las dificultades que provocan estas resistencias, es que las oficinas trabajan con poco personal y atienden muchos problemas cada día, por lo cual la población trans les agrega un nuevo problema a enfrentar a los muchos que ya tienen. A su vez, desde la visión tradicional de las políticas sociales, se antepone el trabajo con sectores socioeconómicamente pobres antes que con los grupos excluidos por su identidad de género.

f) 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 promovieron su agenda. 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 la TUS Trans se deben en gran parte a la tarea de difusión que realizaron estas organizaciones. Pero aún los colectivos de la diversidad, en particular los que concentran a personas trans en el interior del país,

son pequeños. Desde la DPT se apoya el fortalecimiento de estos grupos, generando espacios para su participación e involucramiento y contribuyendo con apoyo logístico en el caso de realizarse encuentros, ya que *contribuir a la consolidación de una sociedad civil autónoma, solidaria e interrelacionada* es parte de la responsabilidad y tarea de los hacedores de políticas sociales con perspectiva de derechos humanos.

Los programas sociales son instrumentos de avance hacia el horizonte ético-político que proponen los derechos humanos (16). Se trata de la igualdad y la libertad de las personas. En su política de gobierno, Uruguay inició el camino de un proceso de transformación social, que incorpora la perspectiva de derechos humanos, en la que incluye las diferentes identidades que por la operancia del sistema homogeneizante se convierten en factores que profundizan las desigualdades y las inequidades existentes. El cambio debe hacerse simultáneamente trabajando aspectos culturales y estructurales.

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

Para priorizar el proceso realizado, concretar el trabajo y jerarquizar la participación social, es necesario dar un paso más hacia la institucionalización de un espacio de participación de la sociedad civil del tipo Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual (CCDS) en primera instancia en el MIDES. Esto se concretó por Resolución Ministerial 1646/013 y actualmente se está convocando a las organizaciones para inscribirse como interesadas a participar en el CCDS.

Notas

¹ Este texto fue elaborado sobre la base de la presentación realizada el 12 de mayo de 2014, en las VII Jornadas Cubanas contra la Homofobia y la Transfobia, La Habana, Cuba.

² En las pasadas décadas también se utilizó el concepto de *discriminación positiva* para hacer referencia a este tipo de acciones, pero actualmente ha caído en desuso, debido a que existe un acuerdo generalizado «de utilizar la palabra “discriminación” exclusivamente para designar distinciones “arbitrarias”, “injustas” o “ilegítimas”; el término “discriminación positiva” es un contrasentido: la distinción a que se refiere se justifica y es legítima pues no es arbitraria y no puede llamarse “discriminación”, o es

injustificada e ilegítima por ser arbitraria y no debe llamarse “positiva”. En cambio, el término “acción positiva” es equivalente a “acción afirmativa”. El primero es de uso más frecuente en el Reino Unido. En muchos otros países, se conoce con el nombre de “políticas de preferencia”, “reservas”, “justicia compensatoria o distributiva”, “trato de favor”, etcétera» (5).

- ³ Rita Segato afirma que las acciones afirmativas otorgan poder, entendido como la combinación de tres factores: «prestigio social, poder económico y poder político». Cuando la estructura de poder discrimina y oprime, las acciones positivas deben apuntar a «corregir la desigualdad y la exclusión» generadas por ese poder de elite que parece inamovible.
- ⁴ Cabe señalar que hay varios indicios que estarían señalando que actualmente en Uruguay la desvinculación familiar ya no es un factor tan fuerte en la vida de las personas trans adolescentes.
- ⁵ El instrumento para la focalización de la prestación TUS es el ICC. Este índice fue construido en 2008 para la implementación del Programa Asignación Familiar (AFAM) y actualizado en 2011. Varía entre 0 y 1; este último valor asume la máxima probabilidad de identificar a un hogar en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. A tales efectos, se utiliza un modelo estadístico para estimar la probabilidad de pertenecer al 20 % más pobre por ingresos en Uruguay, a partir de variables estructurales de bienestar, tales como vivienda, cantidad de integrantes del hogar y elementos de confort. El único otro indicador que no responde directamente a las características económicas, es el de nivel educativo. Así se ordenan los hogares de acuerdo con su situación socioeconómica (11).
- ⁶ Cabe señalar que desde setiembre de 2013 la DNPS ya no trabaja directamente el tema de inmigrantes y retornados.
- ⁷ En este trabajo se utiliza la abreviación LGBT para hacer referencia a la de todos los grupos que integran la diversidad sexual.
- ⁸ 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 de 2013 se cambió la categoría de las tarjetas a TUS Trans.

Referencias bibliográficas

1. 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. División de Investigación y Perspectivas Transversales, MIDES; Montevideo; 2011. p. 241. Disponible en:

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/13651/1/documentos_relevantes_discriminacion_y_racismo_1_discriminacion.pdf

2. Subirats J, compilador. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: ARIEL; 2008. p. 37.

3. Frase N, Honneth A. ¿Redistribución o reconocimiento? Madrid: Ediciones Morata; 2006. pp. 13-5.

4. Segato R. Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales. Serie Antropológica no. 404. Brasilia; 2006. p. 12.

5. Bossuyt M. Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Informe final del Relator Especial, NNUU, Nueva York. En Discriminación. Documentos relevantes en los ámbitos internacionales y nacionales para la erradicación de la discriminación y el racismo. Montevideo: MIDES; 2002. p. 252.

6. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). La Reforma Social: hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay. 2011; Montevideo, Uruguay. p. 25. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf

7. Sempol D. 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; 2012; Montevideo, Uruguay. p. 31. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/20120/1/librillo_07.pdf

8. Ob. cit. 7:33.

-
9. Lukomnik J. La identidad de género en las políticas sociales. Informe de monitoreo de las políticas de inclusión para población trans. Informe final. División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Políticas Sociales, UNFPA; 2013 Dic; Montevideo, Uruguay. p. 9. 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)
10. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Informe Tarjeta Uruguay Social. Componente Alimentario. MTSS-INDA, MSP, ASSE; 2012; Montevideo, Uruguay. p. 10. Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/14984/1/informe_tus_2011_componente_a limentario.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/14984/1/informe_tus_2011_componente_alimentario.pdf)
11. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Informe 2012. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. DINEM; 2012; Montevideo, Uruguay. p. 109. Disponible en: [http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDE S%202011-2012.pdf](http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf)
12. Mujer Ahora. Informe cualitativo de situación de vida de las personas trans en Uruguay. Montevideo; 2010. (Inédito).
13. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Informe de caracterización de la población trans solicitante de la Tarjeta Uruguay Social (TUS). División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Políticas Sociales; 2013 Sep; Montevideo, Uruguay.
14. Calvo, 2011, *apud* ob. cit. 9:13.
15. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Sistematización de cursos de sensibilización en diversidad sexual y políticas públicas para trabajadores/as MIDES. Área de Perspectivas Transversales, Asesoría Macro en Políticas Sociales; 2013 Jun; Montevideo, Uruguay.
16. Willat F. ¿Qué es la perspectiva de derechos humanos? Hablando de derechos | DESC+A. Charlas de formación en Derechos Humanos. Departamento de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social, MIDES; 2011; Montevideo, Uruguay. p. 7. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/144997402/DESC-A-01-Que-es-la-perspectiva-en-derechos-humanos>
-

Anexo 1

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

Bibliografía consultada

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_sexual._Aportes_desde_el_analisis_del_programa_Centro_Centros_Educativos_Abiertos

Gainza P. Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: principales desafíos. Ponencia presentada en la mesa «Políticas públicas y derechos humanos». Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República; 2012 Nov 14; Montevideo, Uruguay.

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

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

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Plan de acción La Reforma Social. La nueva matriz de protección social del Uruguay 2011. Ministerio de Desarrollo Social; 2011; Montevideo, Uruguay.

Fecha de recepción de original 8 de mayo de 2015
Fecha de aprobación para su publicación 2 de junio de 2015

AFFIRMATIVE ACTIONS: THE CASE OF THE URUGUAY SOCIAL CARD
FOR TRANS POPULATION¹

MSc. Patricia P. Gainza,* Lic. Patricia González Viñoly**

* Studied Sociology in Mexico and has a Master Degree in Sociology and Development from the University of the Republic of Uruguay. Works as Director of the Human Rights Division of the National Sociocultural Promotion Directorate in the Ministry of Social Development of Uruguay.

** Graduate of Political Sciences in the University of the Republic of Uruguay. Head of the Applied Analysis Department of the Human Rights Division of the National Sociocultural Directorate in the Ministry of Social Development of Uruguay.

pgainza@mides.gub.uy

ABSTRACT

SINCE 2010, URUGUAY HAS BEEN DEVELOPING PUBLIC POLICIES WITH A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE. IN THIS FRAMEWORK, AFFIRMATIVE ACTIONS HAVE BECOME A MEANS TO ACHIEVE RECOGNITION AND THE BEGINNING OF THE REDISTRIBUTION OF SOCIAL POWER FOR CERTAIN EXCLUDED GROUPS SUCH AS THE SEXUAL DIVERSITY GROUP. THIS ARTICLE NARRATES THE PROCESS OF PROVIDING SOCIAL BENEFITS THROUGH THE URUGUAY SOCIAL CARD (TUS, ITS SPANISH ACRONYM) FOR TRANS POPULATION IN URUGUAY. FIRST, IT DESCRIBES THE NEW URUGUAYAN

SCENARIO REGARDING PUBLIC POLICIES IMPLEMENTED IN TERMS OF SEXUAL DIVERSITY AND, SECONDLY, THE GRANTING OF TUS-TRANS AS A FORM OF ACKNOWLEDGING THE RIGHTS OF THE POPULATION. THIRDLY, IT CHARACTERIZES THE TRANS POPULATION IN URUGUAY ACCORDING TO DATA PROVIDED BY THE PROGRAM ITSELF. FINALLY, IT ANALYZES THE SCOPE OF TUS-TRANS AS AN AFFIRMATIVE ACTION.

KEY WORDS: PUBLIC POLICIES FOR SEXUAL DIVERSITY, AFFIRMATIVE ACTION, TRANS POPULATION, REDISTRIBUTION

INTRODUCTION

This work identifies the conceptual framework of the new social policies of the Uruguayan State conceived on the basis of a human rights perspective. First of all, it describes the new public policies towards sexual diversity that have been implemented and, secondly, the process of granting TUS-Trans as a means to recognize the rights of the population, the conflicts that have emerged and the solutions provided. Thirdly, it characterizes the trans population in Uruguay according to the data provided by the program itself and, finally, it analyzes the scope of the TUS-Trans as an affirmative action.

1. HUMAN RIGHTS AS A CONCEPTUAL AND ETHICAL FRAMEWORK

The human rights approach provides a clear policy framework as well as guiding criteria and principles for action. To act in accordance with this approach enables the establishment of clear rules and procedures limiting the discretionary power of the State action and particularly of its civil servants while contributing to the design of comprehensive action plans based on justice and equity criteria (1).

International commitments undertaken by the Uruguayan State imply the responsibility to make every effort so that everybody in the national territory may freely exercise their rights. Once these rights have been established it is the State's obligation to respect, protect, and enforce such rights.

The fact that human rights are universal, indivisible and interdependent implies that social policies should be construed as comprehensive, articulate and intersectorial policies. Social policies should be articulated into comprehensive, sustainable and universal social protection systems.

The Uruguayan State complies with its obligation to implement universal and concrete actions aimed at reducing and eradicating poverty and marginality indexes affecting the population at large. In this process, the importance of addressing aspects related to the structural discrimination of populations with high social vulnerability due to gender identity, ethnic/racial identity, national origin, territorial location, disability or other reasons has become evident.

Public policies with a human rights perspective

In fulfilling its obligations, the State must develop public policies that protect citizens and ensure the enjoyment of their rights. J. Subirats et al. define public policies as:

A set of intentionally coherent decisions or actions by different actors—public and sometimes non-public, whose resources, institutional links and interests vary—in order to solve in a timely manner a political problem defined as a collective problem. This set of decisions and actions lead to formal acts with a varying compulsory degree that tend to modify the behavior of social groups which supposedly originated the collective

problem to be solved (target-group) in the interest of those social groups who suffer the negative consequences of the problem in question (end-beneficiaries) [2].

Changes experienced by public policies in the day-to-day practice to incorporate a human rights perspective are as follows:

- right and not need must be the starting point;
- persons are subjects of law and not assistance beneficiaries;
- social participation is an indispensable tool for building citizenship;
- the State has an obligation to fulfill its commitments under the international human rights system.

Affirmative actions: a path towards recognition and redistribution

In Uruguay there is a debate about where the emphasis should be placed. Some feel that emphasis should be placed on economic redistribution to mitigate the injustice expressed in the differences between social classes. Others feel that this economic inequality is compounded by the existing mechanisms of domination harboring discrimination in its diverse dimensions. On this issue, some authors like Frase and Honneth, state the existing dilemma between recognition and redistribution (3). The National Sociocultural Promotion Directorate (DNPS, its acronym in Spanish) of the Ministry of Social Development (MIDES, its Spanish acronym) represents the second line of thought and that is why this exchange with Cuba is so important for us since it is a case that shows that the lack of material injustices does not ensure the eradication of discrimination.

A first step to empower a population in order to demand their rights is recognition. Certain populations that have been expelled from social structures, with a high degree of non-

affiliation, will not incorporate themselves into the system immediately just because the State has changed its discourse. There must be signs of a new dynamic, recognizing the historic backwardness and the problems created by it so as to propose, as a form of redistribution of the social power, concrete steps that will ensure that they will cover the whole target-population.

The concept of affirmative action is a potential response, specifically aimed at fighting discrimination and the persistence of inequalities. In this regard, affirmative actions (or positive actions)² are specially valuable and should be considered as crosscutting actions in State initiatives. The purpose of any affirmative action is to readdress³ (4) the exercise of power (social status, economic and political power), seeking results that will eradicate the historically accumulated exclusion and inequalities.

The concept of affirmative action is:

a set of coherent measures of a temporary nature specifically aimed at remedying the situation of the members of a target-group regarding an aspect or several aspects of their social life in order to attain effective equality [5].

State and social recognition is the first step towards the abolition of the different forms of discrimination. Building a society that recognizes all its members is necessary to enable not only economic redistribution but also a redistribution of power and social status.

Currently in Uruguay, the Ministry of Social Development (MIDES), or rather, some sectors within MIDES, are working in this direction, building a new reality for national social policies. There is still a long way to go and it should involve all sectors of the Ministry and, in the long run, the State.

Against discrimination

To fight discrimination and its consequences on the economic, social, and cultural rights of the people, it is essential to work in two levels: the institutional level (public agencies) and society at large.

In this regard, MIDES, as coordinator of State public policies and in the framework of the Social Reform (6), has given priority to the exercise of rights of all persons, recognizing that for a true equitable reform work must focus on those groups that given their characteristics and/or identities are more socially vulnerable.

It is essential to point out the role of discrimination as the main obstacle for the exercise of human rights, particularly the economic, social, and cultural rights.

Basic concepts: gender identity, sexual orientation, and trans

The term trans designates in an inclusive and generic manner transvestites, transsexuals and/or transgender. Persons who live a gender that does not coincide with the socially attributed gender to their sex, can resort to surgery and/or hormone treatment.

[Transvestites] are identified with a culturally intelligible version of the feminine; they dress—more or less permanently—with clothes of the opposite sex but do not wish to surgically modify their genitals and may or may not have modified their bodies through silicone prosthesis, hormones, etc. [7].

[Transsexuals are characterized by] the long-standing conviction of belonging to the sex opposite to the one assigned by birth; discomfort and total rejection of their own body; persistent desire to undertake a

sex-reassignment surgery and hormone treatments as well as a dependence on the biomedical system....Though many transsexuals choose to identify themselves as men or women once the transition has been completed, there are many who prefer to continue identifying themselves as transsexual men or women or trans [8].

[Likewise, transgender persons] are those . . . [who experience] migrations of their gender identity, but are still under the process and do not have a clear nor defined idea of what they want to be [8].

The common denominator of all these three identities is that they experience a sort of gender identity migration in a more or less permanent manner.

It should also be pointed out that the trans designation does not imply in itself any sexual orientation, since it makes reference to the person's gender identity, i.e., it makes no reference to the object of his/her desire and affection. Hence, trans persons can be heterosexuals, homosexuals, bisexuals, etc.

Current status of the trans population in Uruguay

In Uruguay, trans people experience

a situation of serious social, economic, and culture exclusion; they are discriminated in study and health centers; and they are victims of police abuse. Many of these persons experience an early separation from their families and the institutions due to their gender identity conflict, making it difficult for them to find a job. Accordingly, most of them find themselves working as sexual workers [9].

Likewise, many of them, particularly those who are adults or old, were victims of institutional discrimination by the State in terms of access to their rights, fully expressing their gender identity or living without violence. Therefore, some of them are highly distrustful of the State. We must point out, however, that the experiences of the new generations are changing.

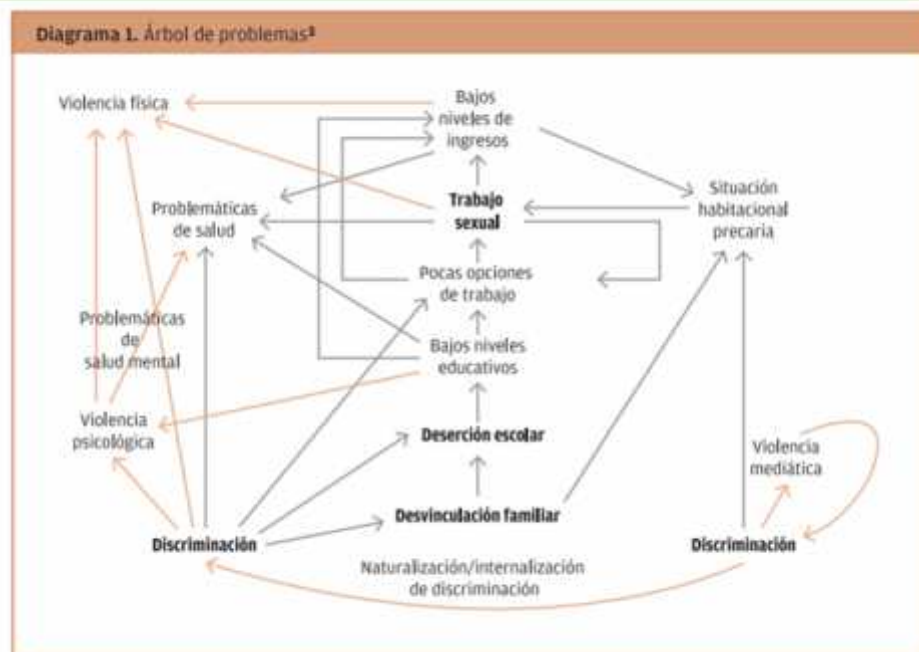


DIAGRAM 1. PROBLEM TREE

Physical violence	Low income levels	
Health problems	Sexual work	Precarious living situation
	Few work options	
Mental health problems	Low educational levels	
Psychological violence	School dropout	Media violence

Discrimination

Family detachment

Discrimination

Naturalization/internalization
of discrimination

Source: Lukomnik (9).

The problem tree (see diagram) is a tool that attempts to expose the complexity of social problems. Though it is read from bottom to top, where in theory we find the consequences of said problems, it also shows certain degree of feedback and mutual influence between the problems and the consequences. Causes are expressed by the arrows used in the diagram. The effectiveness lies in visualizing the connection and supremacy of certain problems—in this case lack of family ties—that though it does not explain nor justify the different dissociations suffered by the person, emphasizes the importance of the immediate action by the State after identifying a case.

2. THE TUS-TRANS PROCESS

Uruguay Social Card (TUS)

The Uruguay Social Card is a tool of the national government co-managed by the Ministry of Social Development (MIDES) and the Ministry of Labor and Social Security (MTSS, its acronym in Spanish) through the National Food Institute (INDA, its Spanish acronym), the Ministry of Public Health (MSP, its Spanish acronym) and the State Health Services Administration (ASSE, its Spanish acronym), which make up the Central Inter-Institutional Commission of the Food Component of the Social Cabinet (CICCA, its Spanish acronym) under a Covenant signed in 2009 as its policy framework.

The food component of the Uruguay Social Card is a tool that contributes to reduce food insecurity by improving access to food by socioeconomic vulnerable groups. It aims at

improving access to food, allowing for selection according to taste, needs and characteristics of each household as well as access to personal and household hygiene products and other basic goods and services. It also contributes to food and nutritional security in key life stages (10).

Based on the Critical Lack of Resources Index (ICC, its Spanish acronym), MIDES determines whether a household has the socioeconomic characteristics required to receive this benefit.⁵

The Uruguay Social Card for trans people as an affirmative action

It is the State's responsibility to provide opportunities for participation, recognize the different participatory practices and paths of the organized civil society and institutionalize spaces for dialogue between the public sector and civil society, in the understanding that the strategy to build true participation is power redistribution.

In accordance with the foregoing, the DNPS generated spaces to establish a dialogue with the organized civil society of the different target-groups: Afro-descendants, migrants⁶ and sexual diversity. In this framework, a number of regular meetings took place in 2011 and 2012 aimed at giving priority to measures that would allow transforming the reality of these populations.

These entities worked on a list of priority actions and it was decided that MIDES would immediately carry on the following actions:

- expand the specification of the gender data to include trans woman and trans man in the data-collection forms of MIDES, in the records of each program and in information systems at large;
- implement affirmative actions in MIDES social and labor programs;

- remove the requirement of having under age dependents to provide the food component of the Uruguay Social Card to persons living in extreme poverty, which would allow access of trans person to it;
- contribute to the implementation of Law 18.620 “Right to gender identity and to change the name and sex in identity documents”;
- enter an agreement with the University of the Republic for the purpose of “awareness raising and generation of information for mainstreaming the non-discrimination and sexual diversity perspectives in MIDES social policies”.

The Uruguay Social Card is the result of a concrete demand by organized trans persons, understood, first and foremost, as a recognition by the Uruguayan State of their social vulnerability and, secondly, as the materialization of the right to a social and economic benefit they did not have till now.

It should be pointed out that this policy, understood as an affirmative action, once implemented will no longer be considered as a benefit from which the requirement of “having under age dependents” was removed so that trans persons could have access to it and will be granted to all trans persons without exception and merely on the ground of being part of that group.

Objectives of the TUS-Trans

- Recognition by the Uruguayan State of trans persons as subjects of law.
- Recognition by the State of their social exclusion and vulnerability due to systematic discrimination.
- Contribute to improve the living conditions of trans persons through monetary income.
- Include the trans population in the social benefits and protection system.

- Favor their institutional reinsertion by an initial link with MIDES.
- Increase knowledge by gathering information about the beneficiaries.

TUS-Trans concept and design

In designing the policy we were faced with the fact that other issues like gender, generations and ethnic group/races were not incorporated since the broad scheme was based on redistribution of wealth and not on the recognition of the situation in a comprehensive manner. Hence, the structuring criterion was changed from income to gender identity.

Gays, lesbians and trans persons are victims of the prevailing heterosexism and homophobia in society. By underestimating their sexuality, homosexuals and trans persons have to face blame, harassment, discrimination and violence. Their rights and protection are denied. The meetings held and the implementation of actions jointly proposed made the Mainstream Perspective Division (DPT, its Spanish acronym) a highly valued space of reference, mostly for trans persons.

Likewise, the joint work of the different ministries led to working out, developing and proposing different ways to implement the policy, involving the experiences and expertise within MIDES. Thus, four potential scenarios to implement the Uruguay Social Card for trans persons were discussed and the fourth alternative was chosen: to grant the Uruguay Social Card to trans persons merely on the ground of being trans, certifying their identity by signing an affidavit stating that the person has lived at least two years with that identity (see Annex 1).

The implementation of the Uruguay Social Card for trans persons implied a lot of efforts and commitments to expand information channels and the work of the Civil Status

Registry, the Identity Program and eventually MIDES with trans populations. Simultaneously, the DPT, under the Agreement signed with the University of the Republic, provided training to all the actors involved.

Currently, the process for granting a Uruguay Social Card to trans persons is the following: the person goes to any MIDES office in Montevideo or in any other part of the country and he/she is informed about his/her rights. To apply for a card the person must sign an affidavit stating his/her gender identity. Under law 18.620, the applicant must certify gender identity stability and persistence for at least two years. The applicant must also fill in a specific form. If the application was not submitted in the capital city, the Territorial Offices (TOs) will send the affidavit and the specific form to the Card Program at MIDES in Montevideo, where the information is systematized. A form is filled in the Card Program and sent to the Bank of the Republic where the card is issued with the name of the person (in case the person has not changed his/her name, the card is issued with the two surnames only). The cards are collected and those issued for persons living outside Montevideo are sent to the TOs of the concerned Departments. MIDES contacts the applicant by phone and informs that his/her card is ready. The card is delivered in person.

Difficulties in the implementation

a) Reaching the target-population. The results of TUS-Trans applications led us to wonder if the life expectancy of the trans populations in Uruguay is higher than the regional average, since qualitative studies show that the average life expectancy in Latin America does not exceed 40 years (12) or (and more likely) to the conclusion that this benefit is reaching mainly the adult population. Such assumptions provide grounds for the Program to intensify its dissemination of access to that right.

There are still people who are not aware of the existence of such benefit while others are highly distrustful about it (e.g., they have their doubts that this policy will not entail certain demand by the State). In both cases, we must continue working at the territorial level to reach those populations and continue building confidence and for this, the involvement of civil society and the action of MIDES at the territorial level are strategic.

Though the number of TUS-Trans applications is significant we still have to reach more effectively the target-population. To this end, the information booklet on opportunities for and rights of trans persons was reissued and a new series of leaflets was launched and distributed at the territorial level (by MIDES TOs, Socat, MEC Centers).

The originally planned dissemination lines through institutional and non-institutional bodies must be renewed as well as the dissemination work carried out by the civil society.

b) Strengthen training on human rights and sexual diversity to address resistance. The objectives of the training workshops were the following:

- introduce basic concepts about sexual diversity and LGBT terminology;⁷
- discuss and exchange views on how existing public policies are not designed from a sexual diversity perspective and how direct or indirect hetero-normativity infringe on the rights and opportunities of LGBT persons;
- jointly work out public policies aimed at or which include a perspective to address discrimination on the basis of sexual orientation or gender identity.

A total of 908 persons attended the events that were held in 2012 and 2013 (402 in 2012 and 506 in 2013). Most of the persons attending the course were women, accounting for 83% of the attendance, while males only accounted for, on average, 17%

in both years. As to distribution by Departments, 69% of the attendance in 2012 came from the interior of the country while 31% were from Montevideo. In 2013, the distribution by Departments was vice versa: 29 % from the interior and 71% from Montevideo. This was due to a training strategy that was designed to start in Montevideo, where 50% of the national population lives and continue with the interior.

Overall, comments regarding the content of the course pointed out the need to expand its duration and dwell more on the different topics, providing concrete cases in the field of labor. In general and in accordance with the duties of the persons trained, the need for more tools for intervention in concrete cases was suggested.

About the deficiencies of the course, comments focused on the lack of time to dwell on topics. We must point out that it is a four-hour course and that its extension depends on the time available for participants to attend. Regarding the request to dwell more on the topics, the strategy has been to hold a new course to review concrete labor cases of the institution making the request.

It was also suggested that other courses could cover personal testimonies and life experiences. In this regard, the inclusion of audiovisuals and experiences of other countries in implementing policies, as well as more materials and references for the stakeholders, was suggested.

c) Differences between Montevideo and the interior. Since application is done through MIDES TOs throughout the country, the procedure is easier for those living in the interior. Nevertheless, there are still difficulties for those who live in places where there are no MIDES TOs both in terms of information as well as for the purpose of submitting their applications. Faced with the need to work out strategies for trans persons to reach

MIDES TOs, we coordinated with the MEC Centers, which are found everywhere in the national territory.

As to processing time, it varies depending to a great extent on whether the application is submitted in Montevideo or in the interior. In most cases the average time for the procedure has not been exceeded (twenty days in Montevideo and a little over a month in the interior). We should point out that the procedure for the TUS-Trans is significantly less than the time it takes for the Uruguay Social Card, since self-identification as a trans person and the signing of an affidavit is enough to grant the TUS-Trans while in the second case they have to wait for the visit of the social security worker to the household.

There have been delays in some cases resulting in claims by members of trans groups to MIDES. Some of these claims were directly made to the DPT since from the very beginning the area contact data was circulated among social organizations to overcome any difficulty with the TUS-Trans and for early detection of any resistance. In this regard, the team opened a direct communication channel with the Uruguay Social Card Program to facilitate communication regarding the TUS-Trans and strengthen communication with the TOs as well.

3. CHARACTERIZATION OF THE TRANS POPULATION IN URUGUAY BASED ON THE DATA COLLECTED FROM THE TUS-TRANS

First data

Granting of cards began in October 2012. Since then and to date (May 2015) 837 cards have been granted throughout the country. Two years after the implementation of the Program and without certainty about the number of trans persons living in Uruguay, the applications have been steadily increasing. Lack of information regarding the total

number of potential beneficiaries makes it impossible to foresee or estimate its future potential growth.

Most of the applications were submitted in Montevideo while, in the interior, Rivera and Canelones are the Departments with the highest figure of cards granted⁸ (see Table 1).

TABLE 1. REQUEST OF CARDS BY DEPARTMENT WITH CUMULATIVE TOTALS. MAY 2015				
Department	2012	2013	2015*	% Dep.
Artigas	0	12	32	3.8
Canelones	27	44	62	7.4
Cerro Largo	11	39	60	7.2
Colonia	4	14	17	2.0
Durazno	12	14	18	2.2
Flores	5	7	13	1.6
Florida	9	13	14	1.7
Lavalleja	5	8	21	2.5
Maldonado	5	16	25	3.0
Montevideo	108	217	285	34.1
Paysandú	0	14	24	2.9
Río Negro	7	14	23	2.7
Rivera	13	48	95	11.4
Rocha	1	3	7	0.8
Salto	0	40	50	6.0
San José	13	25	32	3.8
Soriano	18	33	37	4.4
Tacuarembó	2	6	15	1.8
Treinta y Tres	5	9	7	0.8
TOTAL	245	576	837	100.0
Source: Based on the data provided by the Uruguay Social Card Program, MIDES.				
* 2014 data is not included since, due to software development, data is not verifiable.				

The first thing we must highlight is that out of the total number of persons who applied for the benefit, 97% were trans women while only 3% were trans men.

As to the age of the applicants, the average age is 37.2 years old, showing a slight decrease compared to the April 2013 report (38.5 years old). As to distribution by age, it is the same in all age groups, though there is a slight increase in the youngest age group (see Table 2).

TABLE 2. AGE OF APPLICANTS BY AGE GROUP 2013—2015		
	2013	2015
18—29 years	29.4	34.7
30—40 years	30.5	24.3
41—50 years	23.9	20.6
Over 51 years old	16.1	20.5
Total	100	100
Source: Based on information provided in the Uruguay Social Card application form for trans population, MIDES.		

Results show that the benefit is more effectively reaching the older population though the average age of applicants is slightly decreasing. A hypothesis about the cause could be that older women are more anxious to access social programs since sexual work is not so economically profitable as at a younger age. This has been one of the arguments of trans groups for demanding specific policies for old trans women who are not old enough (60 years old) to apply for old age benefits.

Secondly, since the implementation of the program it was assumed that the younger population, which is grouped in social networks and with higher education levels, would be the first to apply for the benefit since they are better informed. Data shows,

however, that increasing age group is not that of the younger population, probably because they had no urgency in applying for the benefit.

Regarding education level, we found that 50.8% had primary level completed or less. This, among other things, can explain why they find it difficult to get quality jobs, highlighting the need for high school or vocational training strategies to improve their chances in the labor market (see Table 3).

TABLE 3. EDUCATION LEVEL ATTAINED BY APPLICANTS, IN PERCENTAGE, 2013—2015		
	2013	2015
No education	0.9	1.2
Primary level not completed	12.2	17.8
Primary level completed	30.6	31.8
Basic Cycle not completed	25.6	22.8
Basic Cycle completed	12.4	9.3
High School not completed	10.9	10.5
High School completed	4.5	4.7
University not completed	2.8	1.6
University completed	0.2	0.2
Source: Based on information provided in the Uruguay Social Card application form for trans population, MIDES.		

Table 3 clearly shows the high dropout rates in secondary school. It follows that the discrimination experienced by trans persons in educational institutions is a key factor in their low academic level. Therefore, supporting them during their secondary school education avoiding bullying and institutional discrimination, such as the use of the name of the document, is required.

If we analyze the composition by age group, we can see that academic education decreases in the older age groups. Most of the persons between 18 and 40 years old have reached the secondary level but have not completed the initial cycle. In the third and fourth age groups we find that most of them have completed the primary level (see Table 4).

TABLE 4. EDUCATIONAL LEVEL ATTAINED BY AGE GROUPS, IN PERCENTAGE, MAY 2015

	18—29 years old	30—40 years old	41—50 years old	Over 51 years old
No education	0	0.8	0	4.6
Primary level not completed	6.9	6.8	16.5	26.2
Primary level completed	30.5	27.3	33	27.7
Basic Cycle not completed	31.3	27.3	23.3	16.9
Basic Cycle completed	13.7	14.4	9.7	9.2
High School not completed	2.3	12.9	10.7	6.2
High School completed	1.5	6.1	4.9	7.7
University not completed	0	3.8	1.9	1.5
University completed	0	0.8	0	0.2
Total	100	100	100	100

Source: Based on information provided in the Uruguay Social Card application form for trans population, MIDES.

As to family households, the highest percentage is that of trans persons living alone (13).

The health status of the trans population is highly vulnerable and is characterized by a short life expectancy that does not reach half the life expectancy of the Uruguayan population at large (14); a high incidence of HIV/aids; transphobic violence and health complications due to inappropriate hormone treatments.

4. REFLECTIONS ON THE SCOPE OF TUS-TRANS AS AN AFFIRMATIVE ACTION

a) Adequate and necessary training in the territory

Regarding the importance of education on sexual diversity, most of the persons who completed the course stated that education on diversity is very important so it follows that:

- it is a technical tool that contributes to professional development;
- allows for rethinking existing and deeply rooted standards;
- offers the possibility of expressing and deconstructing personal and social prejudices;
- provides more information and greater knowledge on the matter;
- improves the capacity to promote rights;
- contributes to improve the quality of life of trans populations;
- contributes to respect diversity.

The implementation of this policy begun in October 2012 and has been in place for 18 months. During this period, most efforts have been focused on disseminating the existence of this benefit among the potential beneficiaries. Bearing in mind that the trans population has been the victim of historical and systematic exclusion, most efforts were aimed at providing information to the target-population. A lot of effort was required in circulating information and building confidence on the institutions. In this framework, the DNPS worked closely with social organizations dealing with diversity—particularly those working with trans persons—and MIDES TOs throughout the country.

b) Recognition of the status of trans populations by the State

The TUS-Trans is in principle a symbolic policy, visualizing the trans population. It also takes into consideration its social exclusion and vulnerability and provides a benefit that, apart from being an economic benefit, summarizes and includes such recognition in a concrete benefit.

The benefit has fulfilled its purpose and has been positively evaluated by trans groups and individuals since they consider that recognition a turning point in the relation between the trans population and the State.

c) Link with social benefit systems and re-affiliation

Since the trans population has to apply for a TUS at the MIDES TOs throughout the country, there is a direct link with the beneficiaries providing more knowledge about their situation. In turn, it opens up the possibility of disseminating information among the trans population about current benefits, promoting their rights, and bringing about and strengthening their interaction with social organizations in order to jointly work out other benefits that will contribute to improve their quality of life.

This is being mostly done by the TOs. In some cases, trans persons found in these offices the answers to specific problems, a space where to meet and build and develop their groups. As a result of this relationship, the trans population has brought up new demands to MIDES, particularly the need to seek alternatives for their social and labor inclusion.

d) Increase knowledge about the trans population

To apply for the cards, applicants must fill in a form that collects information about education level, household members and health, among other data. The forms have served to create a data entry with specific information about the population applying for

their TUS-Trans. Based on this data, a Preliminary Report on the Characterization of the Trans Population Applying for the Uruguay Social Card was drafted in May 2013 and updated in September of that same year. Data for this work is based on this report.

The data-collection is done by MIDES specialists dealing with the public. There have been difficulties in filling in the forms, particularly when data is not available. Taking into consideration that this data entry is a key factor for learning more about the trans population, a set of meetings were held to coordinate with the specialists working with the forms of the Uruguay Social Card Program.

They are also working on data-collection using MIDES software. The DNPS is coordinating with the National Directorate on Monitoring and Assessment (DINEM, its Spanish acronym) to interview members of applicant's households, in order to elaborate on the information available. This stage has not begun.

The adoption of the Political Agenda on Sexual Diversity by MIDES identified training deficiencies in specialists regarding human rights issues. If there is no training in this issues, actions will continue to be taken on the basis of political stands instructed from above, the implementation of which will highly depend on the will of those responsible for their implementation. Therefore, "training decision-makers and civil servants in human rights issues" (15) (MIDES) was the starting point of the TUS-Trans process.

e) Scope of affirmative actions as equality policies

To develop a social vision based on the principle of equality and non-discrimination, we need to consolidate a vision that goes beyond the assistance-based paradigm establishing a human rights approach. The TUS-Trans faced resistance by certain actors

in the territory, which translated into delays in granting the cards or inappropriate treatment to applicants.

One of the difficulties of such resistance is that as these offices are poorly staffed and have to deal with many problems every day, the trans population is a problem that adds to the many problems they already have to deal with. Likewise, from a traditional social policy approach, working with socially and economically poor sectors has a priority over groups that are excluded due to their gender identity.

f) Social participation, a form of power redistribution

Most of the progress achieved with the Diversity Agenda was due to the input of civil society groups which promoted the agenda. The role of these groups was and is essential in developing social policies and for the success of their implementation. Progress in the implementation of the TUS-Trans is mainly due to the dissemination work of these organizations. However, diversity groups, particularly those who group trans persons in the interior of the country are still small. The DPT is working to strengthen these groups, generating spaces for their participation and involvement, contributing with logistic support whenever there is a meeting, since contributing to the consolidation of an autonomous, solidary and interrelated civil society is the responsibility and duty of policy-makers in charge of social policies with a human rights perspective.

Social programs are tools for moving towards the moral and political horizon proposed by human rights (16): equality and freedom of all persons. In its governmental policy, Uruguay has embarked on the path of a social transformation process with a human rights perspective, involving the different identities which, given the current homogenizing system, become factors that increase existing inequalities. The change must be done by working simultaneously on the cultural and structural aspects.

Uruguay is moving towards the development of social policies that include rights, inclusion and non-discrimination, as a tool for power redistribution.

In order to prioritize this process, consolidate the work done and give more importance to social participation, we need another step forward to institutionalize a space for the participation of civil society, like the Sexual Diversity Consultancy Council (CCDS, its Spanish acronym) in MIDES, established under Ministerial Resolution 1646/013. Currently, organizations are being called to become members of the CCDS.

Annex 1

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

NOTES

1. This text was drafted based on the presentation made on May 12, 2014 at the Seventh Cuban Meeting against Homophobia and Transphobia, Havana, Cuba.
2. In past decades the positive discrimination concept was also used to refer to this type of actions but is no longer used since there is a general agreement “to use the word ‘discrimination’ solely to denominate ‘arbitrary,’ ‘unfair’ or ‘illegitimate’ actions. The term ‘positive discrimination’ is a contradiction. The distinction to which it makes reference is justified and legitimate since it is not arbitrary and cannot be called ‘discrimination’ or is unjustified and illegitimate since it is arbitrary and therefore cannot be ‘positive.’ The term ‘positive action’, instead, is equivalent to ‘affirmative action’. The first is most commonly used in the United Kingdom. In many other countries it is known as ‘preferential policies,’ ‘reservations,’ ‘compensatory or distributive justice,’ ‘preferential treatment,’ etc.” (5).
3. Rita Segato states that affirmative action grant power, understood as the combination of three factors: “social status, economic power, and political power.” When the power structure discriminates and subdues positive actions must aim at “readdressing the inequality and exclusion” generated by the power of an elite that seems set in stone.
4. It should be said that there are indications that in Uruguay family detachment is no longer a strong factor in the life of trans adolescents.
5. The ICC is the tool for determining TUS recipients. This index was designed in 2008 for the implementation of the Family Allotment Program (AFAM, its Spanish acronym) and was updated in 2011. Values range between 0 and 1, the latter accounting for the highest probability of identifying a household living under extreme social and economic vulnerability. To this end, a statistic model is used to estimate the probability of belonging to the 20%

fourth income group in Uruguay, based on structural variables of wellbeing such as housing, household members and comfort. The only indicator that is not strictly economic is the educational level. Thus, households are classified according to their social and economic situation (11).

6. DNSP has not been directly working with immigrants and returnees.

7. In this paper the abbreviation LGBT is used to refer to all sexual diversity groups.

8. In the case of Artigas, cards were granted through a special channel before the policy was implemented, therefore the category of the card was changed to TUS-Trans in April 2013.

REFERENCES

1. Píriz M, Gainza P. Enfoque de derechos y políticas sociales: universalismo, focalización y perspectivas transversales. In Discriminación. Documentos relevantes en los ámbitos internacional y nacional para la erradicación de la discriminación y el racismo. Research and Mainstreaming Perspectives Division, MIDES; Montevideo; 2011. p. 241. Available at: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/13651/1/documentos_relevantes_discriminacion_y_racismo_1_discriminacion.pdf
2. Subirats J, compiler. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: ARIEL; 2008. p. 37.
3. Frase N, Honneth A. ¿Redistribución o reconocimiento? Madrid: Ediciones Morata; 2006. pp. 13-5.
4. Segato R. Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales. Anthropological Series No. 404. Brasilia; 2006. p. 12.

5. Bossuyt M. Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Special Rapporteur's Final Report, United Nations, New York. In Discriminación. Documentos relevantes en los ámbitos internacionales y nacionales para la erradicación de la discriminación y el racismo. Montevideo: MIDES; 2002. p. 252.
6. Ministry of Social Development (MIDES). La Reforma Social: hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay. 2011; Montevideo, Uruguay. p. 25. Available at: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf
7. Sempol D. Políticas públicas y diversidad sexual. Hablando de derechos | DESC+A. Training Talks on Human Rights. Mainstreaming Perspectives Division, National Directorate of Social Policies, MIDES; 2012; Montevideo, Uruguay. p.31. Available at: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/20120/1/librillo_07.pdf
8. Op. cit. 7:33.
9. Lukomnik J. La identidad de género en las políticas sociales. Informe de monitoreo de las políticas de inclusión para población trans. Final Report. Mainstreaming Perspectives Division, National Directorate of Social Policies, UNFPA; December, 2013; Montevideo, Uruguay. p. 9. Available at: <http://issuu.com/dnpsmides/docs/14.02-la-identidad-de-genero-en>
10. Ministry of Social Development (MIDES). Informe Tarjeta Uruguay Social. Componente Alimentario. MTSS-INDA, MSP, ASSE; 2012; Montevideo, Uruguay. p. 10. Available at: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/14984/1/informe_tus_2011_componente_alimentario.pdf
11. Ministry of Social Development (MIDES). Report, 2012. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. DINEM; 2012; Montevideo, Uruguay. p. 109. Available at:

http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf

12. Mujer Ahora. Informe cualitativo de situación de vida de las personas trans en Uruguay. Montevideo; 2010. (Unpublished).
13. Ministry of Social Development (MIDES). Informe de caracterización de la población trans solicitante de la Tarjeta Uruguay Social (TUS). Mainstreaming Perspectives Division, National Directorate of Social Policies; September, 2013; Montevideo, Uruguay.
14. Calvo, 2011, cited in op. cit. 9:13.
15. Ministry of Social Policies (MIDES). Sistematización de cursos de sensibilización en diversidad sexual y políticas públicas para trabajadores/as MIDES. Área de Perspectivas Transversales, Asesoría Macro en Políticas Sociales; June, 2013; Montevideo, Uruguay.
16. Willat F. ¿Qué es la perspectiva de derechos humanos? Hablando de derechos | DESC+A. Training Talks on Human Rights. Mainstreaming Perspectives Department, National Directorate of Social Policy, MIDES; 2011; Montevideo, Uruguay. p. 7. Available at: <http://es.scribd.com/doc/144997402/DESC-A-01-Que-es-la-perspectiva-en-derechos-humanos>

CONSULTED BIBLIOGRAPHY

Calvo Núñez M. Contra viento y marea: la vejez y las identidades que aún sin poder ser, fueron. In 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; June, 2013;

Montevideo, Uruguay. Available at: http://www.academia.edu/4152324/Políticas_de_juventud_y_diversidad_sexual._Aportes_desde_el_analisis_del_programa_Centro_Centros_Educativos_Abiertos_

Gainza P. Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: principales desafíos. Paper presented at the “Public Policies and Human Rights” Round Table. Fourth Uruguayan Congress on Political Sciences, School of Social Sciences, University of the Republic; November 14, 2012; Montevideo, Uruguay.

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

Ministry of Social Development (MIDES). Evaluación Tarjeta Uruguay Social. Área de Perspectivas Transversales, Asesoría Macro en Políticas Sociales; May, 2013; Montevideo, Uruguay.

Ministry of Social Development (MIDES). Plan de acción La Reforma Social. La nueva matriz de protección social del Uruguay 2011. Ministry of Social Development; 2011; Montevideo, Uruguay.

Submission date: May 8, 2015

Date of approval: June 2, 2015