



**Ministerio de Relaciones Exteriores
Dirección General para Asuntos Políticos
Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario**

CUESTIONARIO Y CONSULTA ABIERTO DE LA VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO

Antecedentes

La jerarquización del tema de diversidad sexual y en particular, el desarrollo de políticas de inclusión social de las personas LGBTI ha sido una línea de trabajo ininterrumpida para el Estado uruguayo desde el año 2010. Los esfuerzos por generar conocimiento, dar visibilidad y mejorar la calidad de vida de las personas LGBTI han sido varios, a continuación se presentan datos sobre las políticas de recolección de datos para esta población en particular.

1. ¿Cuáles son los esfuerzos actuales de los Estados para aumentar su conocimiento sobre la población LGBTI?

Para contar con información sobre la población LGBTI es preciso que el estado incorpore las variables identidad de género y orientación sexual, tanto en los estadísticos oficiales como en los registros administrativos. Este proceso se ha venido consolidando en los últimos diez años, por lo que se presentan a continuación algunos hitos importantes.

- (2009) Regulación del derecho de la identidad de género, cambio de nombre y sexo registral: la Ley 18.620 que consagra el derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo registral en los documentos de identidad. A través de ésta, el Estado reconoce el derecho a la identidad de género más allá de la anatomía, permitiendo a las personas trans de cambiar su sexo registral. Incorporar la variable identidad de género y, dentro de ésta, a la categoría trans en los registros oficiales se torna, a partir de la existencia de la ley, una política que todo el Estado uruguayo tiene la obligación de emprender en relación a sus procesos administrativos.
- (2012) Otorgamiento de la Tarjeta Uruguay Social para personas trans (TUS Trans): como reconocimiento a la situación de vulnerabilidad social de las personas trans, desde septiembre de 2012 se otorga una transferencia monetaria no condicionada a las personas trans que la solicitan, sin excepción. La TUS Trans se diseñó, entre otros objetivos, como un dispositivo de relevamiento de información. La solicitud tiene un formulario que debe ser contestado por los/as solicitantes, en el cual se reúne información vinculada a educación, composición del hogar, salud, entre otros elementos. Esto permitió crear un registro de datos con información específica sobre la población solicitante de la TUS Trans.
- (2012) Convenio con el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. Este tiene dos componentes: uno de sensibilización y formación, y otro de

investigación. En este sentido, los insumos han sido fundamentales para ahondar en el conocimiento sobre diversidad sexual y población trans.

En este marco fueron realizadas una serie de investigaciones con el fin de abonar la política pública. Estas han sido: la identidad de género en las políticas sociales. Informe de monitoreo de las políticas de inclusión para población trans (2013). Análisis de la heteronormatividad en la vida de las personas y las instituciones (2013). De silencio y otras violencias: políticas públicas, regulaciones discriminatorias y diversidad sexual (2014). Las políticas de inclusión social para personas LGBT del MIDES 2010-2014 (2014). Corporalidades trans y abordaje integral. El caso de la Unidad Docente Saint Bois (2016). Personas trans e inclusión laboral en Uruguay. Un análisis de la aplicación de cuotas en programas públicos de inserción laboral (2017).

- (2014) Incorporación de la identidad de género en los formularios y sistema de registro. Incorporación de la variable identidad de género (incorporando como categorías “hombre trans” y “mujer trans”) en los formularios de acceso a los beneficios sociales. Esto permite no sólo reconocer las identidades trans, sino además que el Mides comience a construir su base de datos e información en torno a esta población.
- (2016) Censo de Personas Trans en Uruguay: la iniciativa de implementar el primer Censo Nacional de Personas Trans surge de la necesidad de prever escenarios de políticas pública específicas. Esta idea toma impulso en el entendido de que para continuar avanzando en el desarrollo de políticas públicas para la población trans, es necesario conocer su situación para así dar cuenta del perfil y de la magnitud de la urgencia de su situación. El formulario implementado relevó: datos personales y de los miembros del hogar, vivienda, salud, educación, trabajo/trabajo sexual, discriminación, integridad física, sexualidad y modelos identitarios, y capital cultural, social y afiliación.
- (2016) Historia detrás de los números: estudio cualitativo a partir del Primer Censo Nacional de Personas Trans en Uruguay. El objetivo fue triangular con los datos del censo, entrevistas en profundidad que permitió conocer la situación de las personas trans de modo integral y de esa forma tener mejores elementos para el diseño de políticas públicas, y de políticas de acción afirmativa en particular (DNPS, 2016).
Sobre los resultados alcanzados de ambas iniciativas, se generaron datos de calidad y rigurosos, en áreas clave de la vida de las personas trans. En este sentido, existe en Uruguay, una buena estimación sobre perfil socioeconómico básico de la población trans, así como de las condiciones y trayectorias de vida. Esto permitió visibilizar la situación de la población trans, sus problemáticas y falencias a través de estadísticas veraces, de calidad y de alcance nacional. Así también, se contribuye a “romper el círculo de invisibilidad de identidades no heteronormativas” (DNPSC, 2016:3). Los datos del Censo, fueron centrales para delinear la Ley Integral para personas Trans.
- (2018) Ley Integral para Personas Trans, nº 19.684: establece medidas para revertir los mecanismos de discriminación y avanzar en la garantía de derechos para esta población como el acceso al trabajo, vivienda e intervenciones quirúrgicas. También establece un régimen reparatorio para las personas trans, nacidas antes del 31 de diciembre de 1975, que por causas relacionadas a su identidad de género fueron víctimas de violencia institucional o hayan sido privadas de su libertad como consecuencia del accionar de las fuerzas de seguridad. El artículo 4, por su parte refiere a visibilidad y afirma: “Incorpórese la variable `identidad de género` en todos los sistemas oficiales de información estadística, incluidos los censos, las encuestas continuas de hogares, los informes de la Oficina Nacional del Servicio Civil y todas las mediciones públicas que releven la variable `sexo`”. Como respuesta concreta a esto, la variable “identidad de género” ya está fue incluida en la Encuesta Continua de

Hogares del Instituto Nacional de Estadística. Y se ha incorporado en registros administrativos.

- (2018) Observatorio de derechos humanos, igualdad y no discriminación. El observatorio, que está en fase de construcción, será una herramienta que sistematizará y analizará información estadística sobre las diferentes desigualdades que enfrentan las personas afrodescendientes, migrantes y LGBTI como consecuencia de la discriminación, contribuyendo a la visibilidad de estas poblaciones y promoviendo el respeto y reconocimiento de sus derechos. Su objetivo será aportar información sobre la situación de estas poblaciones, tanto de la aplicación de las normas legales, políticas públicas y procedimientos administrativos, como el tratamiento de la temática por los medios de comunicación, las denuncias de discriminación y crímenes de odio.
- (2016 y 2018) Durante este período se hacen relevamientos periódicos a instituciones de salud pública y privada sobre la inclusión de las recomendaciones del Ministerio de Salud en cuanto a la atención de salud a personas LGBT en la que se consulta, entre otros temas, si las instituciones tienen forma de identificar orientación sexual e identidad de género de su población a cargo.
- (2019) Para el presente año está prevista la aplicación de una encuesta de violencia basada en género a 4.000 mujeres uruguayas que incluye en la caracterización de las mujeres encuestadas las variables orientación sexual e identidad de género, y en la caracterización de las parejas de estas mujeres la variable género. Además, se prevé la realización de encuestas periódicas a instituciones de salud públicas y privadas sobre el uso de antirretrovirales, testeo de VIH; entre otras, se pide reporte discriminado por identidad de género. Por otro lado están previstas modificaciones al certificado de nacido vivo de forma que incluya la posibilidad de que figuren en el mismo dos madres. Al momento el registro se hace de esa manera cuando se trata de hijos/as nacidos en familias comaternales pero el nombre de la mujer no gestante se incluye bajo el campo "datos del padre".

2. ¿Qué tipos de datos puede recopilar el gobierno para comprender la naturaleza y el alcance de la violencia (por ejemplo, a través de estadísticas sobre los delitos de odio y la incitación al odio LGBT) la discriminación y las disparidades en la salud, la educación, el trabajo y la participación cívica y otras áreas importantes?

La construcción de información puede verse como un proceso que va desde la introducción de la variable en los registros Mides y la creación de la base de datos a partir de los registros de la TUS-Trans, hasta la incorporación de la variable en las estadísticas oficiales. Los hitos dentro de este proceso en los últimos años son:

- (2016) Censo de Personas Trans en Uruguay En este sentido el Censo es la fuente de datos por excelencia. Los resultados confirmaron el alto nivel de desvinculación de las personas trans del sistema educativo.
- (2018) Ley Integral para Personas Trans, nº 19.684. A partir de la inclusión de la variable identidad de género en los registros administrativos y estadísticos del estado se podrá contar con información sistemática de la población trans en Uruguay.
- (2019) Encuesta Entorno Escolar, convivencia y discriminación en Educación Media en Uruguay: Se realizará una investigación sobre convivencia y discriminación en centros de enseñanza media en todo el país. Este estudio es gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo, en coordinación con la Administración Nacional de Educación Pública. El objetivo es

analizar las vivencias y efectos de la discriminación y violencia en centros educativos con foco en las poblaciones LGBTI, afrodescendientes e inmigrantes. La población a la que se dirige son estudiantes entre 1º y 6º año de instituciones públicas como privadas de Uruguay.

- Datos sobre denuncias efectuadas en las instituciones de salud en relación con situaciones de discriminación por parte del personal de salud dirigida a usuarias/os o funcionarios/as. En cada institución pública y privada existe una oficina de atención a la población usuaria en la que se pueden efectuar reclamos o si correspondiere denuncias por discriminación en contexto de instituciones prestadoras de salud. Esto mismo puede hacerse también en el Área de Atención al Usuario del Ministerio de Salud Pública. Al momento esta área no tiene datos sistematizados de denuncias por este motivo.

3. ¿Qué salvaguardias existen y qué salvaguardias son necesarias para proteger los derechos humanos de las personas que proporcionan datos personales, así como de las personas que recogen dichos datos? Esta pregunta incluye lo siguiente: a) salvaguardias para proteger la privacidad de las personas que proporcionan datos sobre su orientación sexual/identidad de género y la confidencialidad de los datos proporcionados por estas personas. b) Normas estatutarias o políticas administrativas más amplias para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales, como los organismos de estadística.

a) En Uruguay existen salvaguardas para proteger la privacidad de las personas y la confidencialidad. Prácticas en este sentido son que en los micros datos no estén disponibles la identificación de las personas. O en entrevistas que si la persona no lo pide no se utilicen las referencias personales.

b) dentro de las normas de destacan:

- (1994) Ley de Sistema Estadístico Nacional, nº 16.616: según la normativa vigente, todos los datos que se recojan de estadísticas y datos oficiales son confidenciales y sólo deben usarse para fines científicos de investigación. El secreto estadístico obliga a tratar los datos individuales proporcionados por la fuente de información con la más absoluta confidencialidad, de forma tal de no revelar la identificación de dichas fuentes. Por otro lado, el principio de transparencia establece el derecho de las fuentes de información de conocer los objetivos de la actividad estadística para la cual se solicitan los datos, y si los mismos estarán amparados por el secreto estadístico.
- (2008) Ley de Protección de datos personales, nº 18331: Por decreto nº 414/009 se establece que el derecho a la protección de datos personales es inherente a la persona humana, por lo que está comprendido en el artículo 72 de la Constitución de la República, además, la Ley tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.
- (2008) Ley de Derechos y obligaciones de Pacientes y usuarios de los servicios de salud, nº 18.335: específico en materia de salud, dicha normativa establece que todo paciente tiene derecho a conocer todo lo relativo a su enfermedad.
- (2010) Ordenanza Ministerial 761/010, Ministerio de Salud Pública. Cartilla de derechos y deberes de los pacientes y usuarios de los servicios de salud: usuarios, usuarias y pacientes tienen derecho a conocer y hacer uso de sus derechos, con asesoramiento y apoyo, en su caso, del servicio de salud correspondiente.

Por otro lado, desde 2005 existe representación de los usuarios en Junta Nacional de Salud, en los Consejos Asesores Honorarios Departamentales, en el Directorio de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (prestador público) y en los Consejos Consultivos y Asesores integrados de las instituciones de asistencia médica colectiva (prestadores privados). La Junta Nacional de Salud es un organismo desconcentrado, dependiente del Ministerio de Salud Pública, responsable de administrar el Seguro Nacional de Salud y velar por la observancia de los principios rectores y los objetivos del Sistema Nacional Integrado de Salud.

4. ¿Cuáles son los riesgos asociados con la recopilación y gestión de datos sobre orientación sexual e identidad de género y las iniciativas para superar esos riesgos?

Uno de los riesgos que se identifica es que las categorías que define el estado para nombrar estas poblaciones, son más rígidas ya que lo que tienden es al intento clasificatorio, que lo que las personas consideran o sienten sobre sus identidades. Otro de los riesgos asociados a esto es que falte conocimiento de las personas de estas categorías dependiendo el contexto social y local.

5. ¿Existen circunstancias en las que la recopilación de datos no es aconsejable, como en países que penalizan las conductas sexuales consentidas entre adultos o en las que determinados organismos gubernamentales han demostrado ser motivo de preocupación en relación con el tratamiento de orientación sexual o identidad de género?

En Uruguay no se dan estas circunstancias.

6. ¿Cuándo los Estados realizan actividades de recopilación de datos, en qué medida la sociedad civil puede participar de manera significativa en el diseño e implementación de estos programas? Esta pregunta incluye: a) ¿Tienen los Estados políticas que guíen el proceso de participación de la sociedad civil programas nacionales de estadística y otros esfuerzos del estado para aumentar el conocimiento sobre las poblaciones LGBT? b) ¿Tiene la sociedad civil la capacidad, en términos de experiencia y conocimientos técnicos, de participar de manera significativa en los esfuerzos del Estado para recopilar datos? c) ¿Qué constituye una participación significativa en ésta área?

a) El Mides (Ministerio de Desarrollo Social) trabaja desde una perspectiva de derechos humanos, la participación de la sociedad civil es un pilar en este marco. De hecho en Uruguay desde que el Estado comenzó a trabajar el tema diversidad sexual. En particular, en lo que refiere a espacios de consulta con la sociedad civil sobre diversidad sexual hay dos ejemplos a destacar: el proceso de creación del Consejo Nacional de diversidad sexual y el seminario-debate “Transforma”.

1 - Hacia el consejo Nacional de Diversidad Sexual:

- (2013) Consejo Consultivo de Diversidad Sexual: el Consejo es un espacio creado por resolución ministerial del Mides; en él participan las direcciones e institutos que lo conforman, así como representantes de organizaciones sociales de la diversidad sexual.
- (2015) Consejo Nacional de Diversidad Sexual (CNDS). Es un espacio convocado por el Mides y creado por decreto del Poder Ejecutivo, en el que participan todos los ministerios, la Administración Nacional de Educación Pública, la Suprema Corte de Justicia (que hasta la fecha no ha enviado una persona para su participación), el

Congreso de Intendentes, representantes de organizaciones sociales, la Universidad de la República, la central sindical y la Cámara de Comercio LGBTI.

- (2018) Ley 19.670. Con la aprobación de la Ley de Rendición de Cuenta se consolida la institucionalización a través de la rectoría temática del Mides, como la creación del Consejo.

Todos estos procesos han sido en pos de la institucionalización del tema diversidad en el Estado, y la sociedad civil ha sido contraparte en esto. Así como la instalación de un Consejo con participación de sociedad civil que se espera que este sea un espacio de participación para aportar ideas en los distintos momentos del ciclo de la política pública, desde la generación de acciones adecuadas, así como la evaluación y monitoreo.

2 – Transforma (2012)

Es un seminario-debate que se hace de manera anual desde el 2012. Convoca a decisores públicos e integrantes de la sociedad civil. Tiene como objetivo analizar conjuntamente la realidad de la población trans a partir de un eje temático de discusión, y trabajar de forma conjunta en el desarrollo de estrategias que apunten a mejorar las condiciones de vida de ese colectivo. Por lo que fue desde el inicio un espacio de diálogo social para la construcción de políticas con participación ciudadana.

b) La sociedad civil tiene las capacidades de participar de espacios de definición de problemas y estrategias a la par con las instituciones estatales. En particular, esto sucede a partir de 2005, momento en el que el movimiento social todo creció significativamente en su estructura de movilización y en su capacidad de ocupar el espacio público. Además, en esta etapa innovó su marco interpretativo desarrollando una perspectiva interseccional sobre los problemas, y esta estrategia fue adoptada también por el movimiento de la diversidad sexual, que terminó cuajando en la consolidación de un bloque político informal en el que participan el movimiento de la diversidad sexual, el feminista, el sindicalismo, el estudiantil, el afrodescendiente, y el cannábico.

En el caso del movimiento de diversidad sexual, este ha empujado la agenda de derechos diversidad sexual y el rol ha sido protagónico. En cuanto a construcción de información, un ejemplo de acciones realizadas en este sentido es:

- (2016) Encuesta de Clima Escolar en Uruguay: encuesta realizada por la Asociación Civil Ovejas Negras. Los participantes contestaron una encuesta en línea sobre sus experiencias en los centros de estudios durante el año lectivo 2015; incluyendo si escucharon comentarios prejuiciosos, si se sintieron seguros, si fueron acosados y/o se sintieron cómodos en su centro de estudios. También se les preguntó sobre sus experiencias académicas, sus actitudes con respecto al centro de estudios, así como su participación y disponibilidad de recursos de apoyo en el mismo. La muestra final se compuso de un total de 423 estudiantes de entre 13 y 20 años de edad. Los estudiantes provenían de los 19 departamentos de Uruguay, asistían a centros educativos grandes, medianos y pequeños, aproximadamente dos tercios de los participantes (63,0%) se identificaron como mujeres, 26,3% como varones y 2,9% transgéneros. Poco menos de la mitad se identificó como gay o lesbiana (44,2%) y un 41,2% como bisexual o pansexual. La mayoría de los estudiantes que participaron en la encuesta estaban cursando 4°, 5° y 6° año al momento de contestar el formulario.

c) Se aspira a un rol protagónico de la ciudadanía en el diseño y la gestión de las políticas sociales; desde la generación de conocimiento, la construcción de la demanda y el diseño de

programas, hasta la ejecución concreta de los mismos en los distintos territorios específicos. Se aboga pues por una gestión inclusiva de la política social, a partir del compromiso y la participación efectiva de los distintos actores que merecen tomar parte en los documentos relevantes en los ámbitos internacional y nacional para la erradicación de la discriminación y el racismo mismo. De este modo, la política social no se dirige preponderantemente a un grupo de beneficiarios pasivos, sino a sujetos de derecho, cuya participación y compromiso activos fortalecen al sistema de políticas sociales. Para construir participación real, le corresponde al Estado otorgar poder real a aquellos ámbitos concebidos a tales efectos. (Píriz y Gainza, 2011:242-244)

El “tener a la sociedad civil dentro”, como plantea Gainza (2014:18), permite mayor precisión en la formulación de las medidas y facilita su acercamiento a la población destinataria. En particular se incentiva la participación de la sociedad civil para el desarrollo de estrategias particulares a grupos vulnerables como población trans, inmigrantes y afrodescendientes, entre otros.

7. La falta de un esquema de clasificación global ¿conlleva el riesgo de que los datos no sean útiles para las comparaciones internacionales o no reflejen con precisión las identidades y las realidades vividas por las poblaciones locales?

Es importante la posibilidad de comparación de información, más allá de las particularidades locales. En este sentido el Mides con el Censo 2016 está construyendo en esta línea, ya que ha y esta cooperado con diferentes países en este sentido, compartiendo lecciones aprendidas y metodología. Los países son: Argentina, México, Panamá, Paraguay, y Costa Rica.

Referencias:

Colectivo Ovejas Negras (2016) Encuesta Nacional de Clima Escolar en Uruguay, 2016. Experiencias de niños, niñas y adolescentes lesbianas, gays, bisexuales y trans en establecimientos educativos. Realización Comisión Educación y Comisión Comunicaciones, Colectivo Ovejas Negras. Con el apoyo de Gay, Lesbian & Straight Education Network (Glsen, USA) y Fundación Todo Mejora (Chile).

Gainza, P. (2014) Acciones afirmativas. El caso de la Tarjeta Uruguay Social para población trans. Ponencia presentada en la Universidad de la Habana, La Habana, Cuba, 5 al 12 de mayo de 2014.

Ley Integral para Personas Trans: 19.684 (2018). Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu2407965176015.htm>

Ley Estadística Nacional: 16.616 (1994). Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16616-1994/17>

Ley de Protección de datos personales: N° 18.331 (2008). Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18331-2008>

Ley de Derechos y obligaciones de Pacientes y usuarios de los servicios de salud: N° 18.335(2008). Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18335-2008/18>

MIDES (2014) De silencios y otras violencias. Políticas públicas, regulaciones discriminatorias y diversidad sexual. Informe final.

MIDES (2016) Transforma: Visibilizando realidades: Avances a partir del Primer Censo de personas trans. Documento base.

MIDES (2017) Censo Nacional de Personas Trans. Sistematización del proceso del Censo de Personas Trans en Uruguay. Fasículo 1.

Ordenanza Ministerial 761/010, Ministerio de Salud Pública. Cartilla de derechos y deberes de los pacientes y usuarios de los servicios de salud: Disponible en: http://afiliaciones.asse.com.uy/derechos-de-salud?read_more=1&page=DS-Cont1

Píríz, M. y P. Gainza (2011) Enfoque de derechos y políticas sociales: universalismo, focalización y perspectivas transversales. En Discriminación / Documentos relevantes en los ámbitos internacional y nacional para la erradicación de la discriminación y el racismo. Montevideo: MIDES.