

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

La política de la identidad de género: *Un análisis de la Ley 26.743 como política pública de derechos humanos*

Alumno: Agustín Sarmiento

Tutora: Ana María Mustapic

Firma de la tutora

Junio, 2014

Abstract: En el siguiente trabajo descriptivo analizaremos la ley de identidad de género, sancionada en la Argentina el 09 de mayo de 2012, como política pública de derechos humanos. Abordaremos la cuestión tomando el esquema del ciclo de elaboración de políticas públicas, desde la definición de una problemática, la formulación de alternativas, la toma de decisión y el proceso de implementación. Ponemos el acento en los cambios sobre la forma en que se problematizó el travestismo y la transexualidad. Identificaremos el proceso de construcción, expansión y visibilización de agenda política y social de parte de las organizaciones trans y la manera en que la cuestión ingresaba en la agenda gubernamental. A partir de la sanción de la Ley de Identidad de Género, planteamos que hay una re- problematización de la cuestión, desde un encuadre patologizante/criminalizante hacia un abordaje de acceso a derechos humanos plenos. Por último, exploraremos el proceso de implementación con el objetivo de actualizar el estado de la cuestión trans en la actualidad.

Palabras Clave: Ley 26.743: Ley de Identidad de Género; sexualidad; derechos humanos; análisis de política pública; LGBT; movimientos sociales; derechos sexuales; identidad

Índice

- **Introducción**1

- **Capítulo I: Proceso de visibilización policía y social del colectivo trans**
 - Primera fase: organización trans y construcción de agenda*.....7
 - Segunda etapa: patologización como norma judicial y desafío político*.....12
 - Tercera etapa: La consagración de un derecho humano: el derecho a la identidad de género*.....16

- **Capítulo II: Ingreso del derecho a la identidad de género en la agenda gubernamental**
 - Antecedentes normativos*.....21
 - Proceso Legislativo*.....25
 - Modificaciones realizadas*.....35
 - Aspectos de la problemática trans en el debate parlamentario*.....37
 - (Des)Patologización.....38
 - Movilización social.....40
 - Conclusiones*.....41

- **Capítulo IV: Un abordaje sobre el proceso de implementación**.....42
 - Desafíos pendientes*.....46
 - Conclusiones*.....49

- **Conclusiones**.....51

Introducción

En los últimos años, se han sancionado, en la región en general y en Argentina en particular, leyes que plantean una expansión de la ciudadanía, en tanto ampliación de la lista de derechos considerados legítimos. Ejemplos que marcan este contexto son la sanción de las leyes de matrimonio entre personas del mismo sexo en Argentina (2010), Uruguay (2013) y Brasil (2013), entre otros países. Más recientemente, se ha sancionado en Argentina la ley de identidad de género. Ésta a ley de identidad de género se centra en el derecho al desarrollo pleno de la identidad personal trans, término que nuclea las identidades travesti, transexual, transgénero e intersexual. Se trata de un avance significativo en el acceso a los derechos humanos universales para personas cuya singularidad estaba excluida de la ciudadanía plena.

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso de sanción de dicha ley (ley 26.743) desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas. A través de este enfoque tendremos en cuenta el recorrido de las distintas definiciones que recibió la cuestión “trans” desde una concepción patológica hasta su caracterización como problema de derechos humanos. En este punto, nos detendremos en el debate parlamentario y luego en la implementación de la ley. Antes de iniciar el análisis resulta pertinente detenernos brevemente en el modo en que ha sido abordado el tema por la literatura.

Lo personal es político: la cuestión del género.

Para entender en qué conflictos y tensiones sociales se inscriben los avances que acabamos de mencionar, es necesario hacer una mínima referencia acerca de la problematización del género. Hay tres enunciados con los que Diana Maffia sintetiza el discurso de una sociedad patriarcal o machista: a) los sexos son sólo dos; b) las relaciones sexuales tienen por fin la procreación y c) la familia es una

unidad natural. *"Cuando se habla de masculino y femenino se disciplina aspectos muy complejos de la sociedad humana. Tan fuerte es, que cuando no se la encuentra, se la produce."*¹

El género empezó a ser problematizado por el feminismo. Bajo este discurso que enunció el emblemático "Mujer no se nace, se hace" empezó a ser cuestionada toda definición esencialista o biologicista entre género y rol social asignado. El género compuesto por 4 elementos: la identidad de género, definida como la vivencia y percepción interna del género, la expresión de género, que es la forma en que esa identidad interna se externaliza ante los demás, la orientación sexual, que es la elección de preferencia emocional y sexual por el sexo opuesto, el mismo sexo, ambos sexos u otras alternativas, y los roles de género, que son comportamientos y actitudes socialmente entendidas como masculinas o femeninas. *"Afirmar que hay dos sexos, es afirmar que todo esto irá encolumnado"*²

Sobre la identidad travesti y transexual, el primer discurso en formular conceptos fue el médico, bajo el concepto de disforia de género³. La distinción entre sexo biológico y género psicológico se hizo necesaria a la hora de buscar entender los casos de pacientes transgénero cuyas genitalidades no "correspondían" con la identidad que ejercían. Sin embargo, el discurso médico está cargado de prejuicios, prácticas y conceptos fuertemente patologizantes, en la medida en que sus definiciones muchas veces tienen como fin el mero control de la población que escapa de la norma. Este discurso no problematiza la identidad de género en

¹MAFFIA, Diana; Sexualidades migrantes: género y transgénero; Feminaria Editora, 2003, Argentina. p.5

²*Ibid.* p. 6

³SOLER BELTRAN, Patricia; ¿Citaciones perversas? *De la distinción sexo-género y sus apropiaciones*, en Sexualidades migrantes; p. 60

un sentido político y social, sino que define la patología para dar solución y reafirmar la normalidad⁴.

Para hablar de una problematización de carácter político, es importante la crítica culturalista del feminismo. El género, desde la mirada de esta corriente, comienza a ser entendido desde su dimensión cultural y social. Se mantiene la idea de un sexo biológico "*dado*" al nacer, y el género aparece como la significación subjetiva y cultural del mismo. Si bien significa un avance en la politización de la problemática de género, hay elementos del discurso médico que prevalecen, como la distinción entre naturaleza y cultura. Una postura más acabada de la politización de la sexualidad es la de Butler, ella afirma que *a través de la convención que representa la distinción de sexo y género, se encarnan normas de género en cuerpos y estos cuerpos se convierten en hechos naturales*. En ese sentido, la cultura preexiste a los cuerpos y los moldea. Como también señala Maffia y Anne Fausto Sterling⁵: la dualidad masculino-femenino es cultural y busca disciplinar el comportamiento humano, al punto de que, cuando los hechos contradicen esta norma es la norma la que viene a intervenir en la naturaleza el ejemplo más acabado es el de las personas intersexuales, personas que nacen con ambigüedad genital, es decir, que *naturalmente/biológicamente* hablando, es dificultoso y conflictivo definirlos como mujeres u hombres.⁶

Esto indica un punto de partida central para pensar la sexualidad. El primer paso efectivamente es *problematizar*: quitar de la esfera de la naturaleza fenómenos que le corresponden a la cultura y la sociedad; implica hacerse cargo de las

⁴El concepto *disforia de género* es la definición que el adopto para hablar de personas que, desde este punto de vista, presentaban alguna disconformidad con su sexo biológico. El término es ciertamente patologizante, y las respuestas médicas variaban entre rechazar las intervenciones quirúrgicas o bien propiciarlas bajo la justificación de que es más fácil adaptar el cuerpo a la cabeza que la cabeza al cuerpo.

⁵FAUSTO STERLING, Anne; *Cuerpos sexuados: la política de género y la construcción de la sexualidad*; Melusina; 2000.

⁶ Retrato de esto son las intervenciones quirúrgicas a intersexuales recién nacidos, muchas veces sin la comunicación adecuada de la información ni, en consecuencia, una conciencia desarrollada por parte de los progenitores

relaciones de poder que atraviesan las relaciones sociales, de los ganadores y perdedores que el sistema genera en nombre de un orden natural y de-construir la estructura de relaciones que le da legitimidad al mismo.

Cabe señalar que la ley que vamos a analizar no cuestiona la base de la estructura de géneros (que es la idea de una sociedad que se ha dividido, en principio, en el género masculino y el femenino). Lo que cuestiona es la violencia de una asignación vertical y autoritaria, en la que la medicina, la psiquiatría, el poder judicial, y no cada persona, son los que tienen la potestad de *leer* los cuerpos. Representa un giro radical en la concepción del travestismo, la transexualidad y el transgenerismo, ya que desde una definición patologizante centrada en la figura de la disforia de género, se pasó a concebirlo como expresión de la personalidad e intimidad personal, que debe ser respetada, y habilitada a desarrollarse con todas sus potencialidades. Por esto, la ley incluye el acceso gratuito a los tratamientos hormonales y quirúrgicos declarándolos como un derecho⁷.

La contribución de este trabajo es la perspectiva propuesta, Como anticipamos, descansaremos en el análisis de política pública por etapas, con el objetivo de dar cuenta del recorrido de la Ley de Identidad de género en las distintos momentos del ciclo: el proceso de problematización de las cuestiones relativas al colectivo trans y la construcción de demandas para la intervención gubernamental; la formulación de alternativas de respuestas al problema; la toma de posición por parte de los distintos actores gubernamentales y el definitivo ingreso en la agenda gubernamental. Por último, el análisis de la implementación de la ley en tanto política pública de derechos humanos.

⁷ . Pero estos no son obligatorios para toda persona trans, ya que, a su vez, la ley rechaza todo tipo de condicionalidad de diagnóstico psicológico, o tratamiento quirúrgico para el reconocimiento legal de la identidad de género. Esto representa el carácter más progresista de la ley, razón que la distingue de otras leyes de identidad de género en el mundo, como es la española o la inglesa, que mantienen criterios de condicionalidad y patologización.

En el primer capítulo abordamos el proceso de visibilización de la problemática trans y el desarrollo organizativo de estos grupos. Identificaremos tres fases: construcción de la problemática trans como asunto público, luego el encuadre patológico y sus consecuencias, y por último, la concepción del derecho a la identidad de género como un derecho humano. Así, intentamos dar cuenta del viraje en la concepción estatal de la transexualidad: En un principio, primaba un encuadre vinculado a un problema de patología, que tenía en la psiquiatría y el poder judicial la gestión de la identidad trans. En el contexto de transfobia, discriminación y exclusión que prima en distintos ámbitos sociales, este encuadre reforzaba los problemas de acceso a los derechos humanos más básico como es la educación, el trabajo y la salud. Las organizaciones llevaron a cabo estrategias de visibilización, de influencia política y judicialización de demandas que, llegado el momento de oportunidad política, permitió avanzar hacia una re-problematización de la temática trans, y al ingreso del tema en la agenda estatal como un problema de derechos humanos.

En el segundo capítulo, analizaremos el proceso legislativo de sanción de la ley de la ley. En primer lugar, recorreremos el robusto conjunto de antecedentes normativos a favor de la identidad de género de los que se nutrió la demanda. Luego, nos adentramos en el proceso legislativo. Así, analizaremos la tensión y enfrentamiento de visiones dentro de las propias organizaciones a favor de la diversidad sexual, a la hora de posicionar una propuesta de política pública para la población trans. Creemos que el proyecto sancionado representó una expansión del concepto de ciudadanía en la medida en que las normativas legales de género se reformaron, habilitando en términos despatologizantes el respeto legal de la identidad de género de todas las personas. Por otro lado, entendemos que la ley construye ciudadanía porque incluyó el derecho al acceso integral a la salud, cuestión que resulta positiva a la hora de atacar las propias desigualdades materiales que anidan dentro del colectivo trans.

Por último, analizaremos la implementación de la ley. Buscaremos responder de qué manera y en qué medida las disposiciones y normativas sancionadas están

siendo llevadas a cabo por parte de los gobiernos nacionales y provinciales. Contemplaremos la existencia de limitaciones en el proceso de implementación, sobre todo en relación al aspecto más proactivo de la ley, que es el de la salud. Este proceso cobra relevancia para poder actualizar el estado de la cuestión trans en la Argentina, y las demandas y políticas pendientes para su abordaje.

Para el logro de los objetivos del trabajo recurrimos a diversas fuentes de información: hicimos un rastreo sobre el material jurídico y jurisprudencial relativo a la identidad de género, lo cual implicó un repaso sobre tratados y convenciones internacionales, material constitucional local y la lectura de fallos judiciales. Para detallar el proceso legislativo, accedimos a la lectura de las versiones taquigráficas de la sesión parlamentaria. Para acercarnos a la dinámica política de cada fase recurrimos a fuentes de diarios y realizamos entrevistas en profundidad a actores claves. Fue material de consulta permanente, también, la información publicada por organizaciones sociales, así como por agencias estatales.

1. El proceso de visibilización política y social del colectivo trans en la Argentina.

Todo análisis de política pública estatal debe rastrear los momentos previos de la puesta en cuestión, o “período de iniciación”⁸, intentando responder “quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esta visión, quién y sobre la base de que recursos y estrategias logró convertirla en cuestión”⁹. Con ese propósito, en esta sección nos ocuparemos del recorrido de la problemática trans¹⁰ a lo largo del tiempo.

A los fines de la exposición, identificaremos tres etapas. En primer lugar, la problemática trans como una cuestión de orden público. La segunda como una cuestión de derechos pero enmarcada en la patologización del fenómeno y, finalmente, la tercera etapa, definida como una cuestión de derechos humanos relacionada con la identidad de género.

Primera etapa: organización trans y construcción de agenda

Para dar cuenta de la primera etapa, tomaremos el inicio de la organización travesti y transexual en la Argentina y la problematización de sus demandas. Las primeras organizaciones del colectivo travesti y transexual datan de principios de la década del noventa. Su aparición mediática y políticamente visible fue a fines de los noventa, en el debate alrededor de la reforma del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires¹¹. Las modificaciones propuestas, que luego serían aprobadas, despenalizaban el ejercicio individual de la prostitución y penaban la explotación de la prostitución ajena¹².

⁸ O’ DONNELL y OSLAK; Estado y políticas estatales en América Latina; p.3

⁹ Ídem

¹¹ MAFFIA, Diana; prólogo en BERKINS Y FERNANDEZ (comp.); La gesta del nombre propio; p. 9

¹² La criminalización, no solo de la prostitución, sino del travestismo (se consideraba una falta vestir ropa ajena al sexo propio), sirvió a la policía como recurso de represión, control social y también abrió las puertas al soborno.

La problemática trans, estaba definida en esos momentos, tanto en la agenda gubernamental como en la mediática, como una cuestión exclusivamente vinculada con el ejercicio de la prostitución. Esta concepción se reflejaba también en los clivajes internos de las organizaciones en defensa de las travestis y transexuales pues giraban en torno de diferentes posturas a propósito del trabajo sexual. En efecto, la primera asociación travesti y transexual de Argentina, Asociación de Travestis Argentina (ATA), sufrió una escisión en 1995 por estas razones. Mientras la Organización de Travestis y Transexuales de la República Argentina (OTTRA), fundada por Nadia Echazú, se formó reivindicando el ejercicio de la prostitución como una forma de vida, la Asociación Lucha por la Identidad Travesti y Transexual (ALITT), liderada por Lohana Berkins¹³, apoyaba la prostitución sólo para las personas travestis y transexuales que optaban por esa opción, mientras la actividad de la organización se centraba en el reconocimiento social y legal de la identidad trans¹⁴. Ambas posturas se enfrentaban con la postura de ATA, la cual buscaba cambiar la forma de vida de las personas trans primero modificando la imagen que la sociedad tenía de ellas. Sin embargo, en el contexto de criminalización, el reclamo por la derogación de los Códigos de Faltas las unía en la lucha contra la discriminación.

Este rasgo inicial de la problemática trans es corroborado por Emiliano Litardo¹⁵, activista legal de la diversidad sexual. Ante la pregunta sobre los orígenes de la organización trans en nuestro país, señala que “[...] hay una identidad travesti y transexual que no es lo mismo que la identidad gay o lesbica [...]. En ese momento (de surgimiento) el movimiento *trava*¹⁶ se da cuenta que

¹³ La autora es activista de derechos humanos, fundadora de la Asociación por la Identidad Travesti y Transexual (ALITT) y presidenta de la primera escuela Cooperativa para travestis y transexuales “Nadia Echazú”. Actualmente es Responsable de la Oficina de Justicia, Identidad de Género y Orientación Sexual en el Consejo de la Magistratura.

¹⁴ CUTULI: “El escándalo: modos de estar, negociar, resistir y demandar” en

¹⁵ Emiliano Litardo es activista jurídico de derechos humanos. Su activismo se desempeñó en diversas organizaciones sociales y en particular en el área de diversidad sexual. Participa del área jurídica de la Comunidad Homosexual Argentina, así también como de la Asociación por la Identidad Travesti y Transexual. Fue el redactor y articulador de uno de los proyectos de ley de Identidad de género sancionados en 2012.

¹⁶ Relativo a la identidad Travesti

tiene sus propias demandas como sujeto político, sus propias opresiones, y su propia especificidad como sujeto político. Y la agenda que empieza a elaborar el movimiento *trava* no era ni una ley de identidad de género, ni una política anti discriminatoria, sino erradicar los edictos policiales que metían presas a las *travas*, sobre todo las que estaban en prostitución”¹⁷.

En este marco, la militancia de las organizaciones tenía que ver con la concientización y la instigación a realizar denuncias de abusos policiales y de discriminación. Había por ese entonces brigadas policiales poderosas que constituían una amenaza para la integridad física y emocional de las personas en situación de prostitución. Así lo demuestra la activista Lohana Berkins, quien en su trabajo de investigación mide el crecimiento de la organización trans por el aumento de las denuncias de discriminación, y por la expansión del ámbito donde se daban. Para el período 1995/1998, la Asociación por la Liberación de la identidad Travesti y Transexual (ALITT), registra un total de 200 denuncias realizadas por personas trans, todas alrededor de la violencia policial. A partir de 1998, el nivel de denuncias creció a 300 anuales, y los ámbitos de discriminación se expandieron a otras áreas, entre otras, salud y educación. “Todo esto indica – señala Berkins- que las travestis empiezan a representarse como sujetas de derecho, de derecho al trabajo, a la salud, a la educación, en fin, a una vida digna”¹⁸.

El “representarse como sujetas de derecho” no estaba exento de riesgos pues suponía, a las más de las veces, enfrentar situaciones de discriminación en diversos ámbitos sociales. De hecho, los datos que recogen las encuestas a población trans, muestran que una de las mayores razones del abandono educativo, esto es, la deserción escolar, responde a situaciones de discriminación¹⁹. En efecto, el ejercicio del derecho a la educación, podía implicar soportar humillaciones desde el momento de la inscripción. Por ejemplo, fue recién

¹⁷ Entrevista realizada a Emiliano Litardo el día 14 de mayo de 2014

¹⁸ BERKINS, Lohana y FERNANDEZ, Josefina; *La gesta del nombre propio*; P. 62

¹⁹ En la investigación realizada en el marco de “La gesta del nombre propio” Los principales obstáculos para completar los estudios refieren a: miedo a la discriminación (40%), frente a la falta de dinero (31%), falta de estímulo (12%) y recién más abajo se encuentra la falta de tiempo (12%)

en 2002 cuando Lohana Berkins logró, luego de reiterados rechazos, que se la inscribiera en la carrera de Magisterio de la Escuela Normal Superior N°3 con su nombre de identidad de género. No obstante esto, la activista elevó, junto a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, un pedido a la Secretaría de Educación para que se garantizara la “igualdad de oportunidades en el acceso a la educación”. Esta solicitud llevó a que un año después se firmara la Resolución de la Secretaría de Educación N° 122/03, que instaba a todas las dependencias de la secretaría a “respetar la identidad de género, dignidad e integración de todas las minorías sexuales”²⁰.

El accionar de las organizaciones se expandió a diversas problemáticas que experimentaba el colectivo travesti y transexual en la Argentina, cada cual adoptando su propia metodología de trabajo, construyendo alianzas y temáticas diferenciadas. Por un lado ATA, que luego se conformó en ATTTA²¹, se enfocó en el acceso a la salud y en campañas de prevención y concientización sobre el HIV de las personas trans en situación de prostitución y logró asociarse con distintas organizaciones vinculadas a la temática. Recibieron fondos de parte de organismos internacionales para sus actividades, que atiende las necesidades de poblaciones en situación de riesgo. Por su parte, ALITT rechazó el financiamiento internacional, cuestionando los términos de población ‘en riesgo’, y se centró en un discurso que abordara la problemática de acceso al empleo, rechazando la idea de prostitución como un trabajo y planteándola como una situación a la que se ven expuestas las personas trans por la discriminación. Entre sus alianzas, se vincularon con un grupo de mujeres en situación de prostitución²² que habían abandonado su anterior organización, dado que ésta se había nucleado en la Central de Trabajadores Argentinos.²³ Luego, fueron surgiendo distintas agrupaciones como el Movimiento Antidiscriminatorio de Liberación (MAL), que centró sus demandas en el acceso al empleo y educación para las travestis de La Matanza.

²⁰ Resolución 122/03, Secretaría de educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

²¹ Asociación de Travestis, Transexuales y Transgénero de la Argentina.

²² Asociación de Mujeres Meretrices Argentinas

²³ CUTULI; op. cit; p. 294

No fue hasta el año 2006, luego de un fallo de la Corte Suprema²⁴, que una organización travesti logró el reconocimiento de la personería jurídica por parte del Estado. Cabe señalar que esto fue mucho después del reconocimiento de la personería a la Comunidad Homosexual Argentina del año 1992. La mayor vulnerabilidad social y el modo en que originariamente se había definido su problema tuvo un correlato político: la invisibilidad del colectivo trans. “Estábamos excluidas del debate de políticas públicas, nuestra militancia en relación al Estado se limitaba a la relación con el Ministerio de Justicia”²⁵. Lentamente, detrás de las personas en situación de prostitución, marginalidad y exclusión social, comenzaba a emerger una problemática general: el rechazo de la identidad. Los obstáculos para ejercer la propia identidad, de tener un nombre que la reflejara, y de que ese nombre y esa identidad tuvieran reconocimiento del Estado, de la familia y de la sociedad, se hacía presente en todos los ámbitos en donde estuvieran las personas. Poder pagar servicios de alquiler, firmar contratos, inscribirse en instituciones educativas, entre otras actividades, se transformaban en serios problemas para las personas cuya identidad de género no coincidía con el sexo asignado al nacer.

En este sentido, una política que buscara atender la problemática de la población trans debía empezar por el reconocimiento de la identidad genérica de dichas personas. Hasta que no se sancionó la Ley de Identidad de Género, el reconocimiento o denegación legal de la identidad estaba en la órbita de la Justicia, por lo que no puede hablarse hasta entonces de una política pública hacia la población trans. En parte, por las razones planteadas previamente: la militancia de la identidad de género empezó en los tribunales. Por un lado, la criminalización a la que se veía expuesta la población obligaba a organizarse en la protección de la prisión y los abusos policiales. Por otro, debido a la falta de respuesta cuando acudían a los distintos gobiernos, locales, provinciales, nacionales, la estrategia de influencia política se encontraba acotada. En

²⁴ Corte Suprema de Justicia de la Nación; Asociación Lucha por la Identidad Travesti-Transexual, con Inspección General de Justicia; 21/11/2006

²⁵ Entrevista realizada a Marcela Romero el día 31 de marzo de 2014

consecuencia, la alternativa que quedaba, era plantear la judicialización de sus derechos.

Segunda etapa: la patologización como norma judicial y desafío político

En términos del ejercicio legal de la identidad de género, la política²⁶ fue la patologización²⁷. Para acceder al cambio de género en el documento de identidad, la justicia exigía un diagnóstico médico-psicológico de disforia de género así como la realización de una intervención quirúrgica de cambio de sexo genital. Las consecuencias de la patologización no son meramente escritas. Implican una serie de controles y pericias en las rutinas judiciales que ponen la intimidad e integridad de las personas peticionantes expuestas a la mirada de terceros. Las organizaciones combinaron el reclamo de la derogación de los edictos policiales con el reclamo judicial de acceso al cambio de género. Veamos con un poco más de detalle este aspecto.

Analizaremos los primeros fallos judiciales, más flexibles--en cuanto a los requisitos que plantearon. Fueron considerados avances judiciales en favor de la identidad de género. En el año 2004, los padres de una adolescente de 15 años, conocida como Nati, se presentaron a la justicia para pedir el cambio de sexo registral y la autorización para que su hija pudiera realizarse una operación de readecuación sexual.²⁸ El pedido fue rechazado, y apelación mediante, la causa llegó hasta el Superior Tribunal de Justicia de Córdoba. En 2007 dio lugar al reclamo y ordenó autorizar los pedidos. En septiembre de ese año, el juez Rodolfo

²⁶ Tomamos la idea de política pública expuesta por Odonell y Oslak: "Si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término "política estatal", en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil." En O DONNELL y OSLAK; op cit; p.15.

²⁷ Las prácticas judiciales de patologización de la identidad travestis fueron avaladas por todos los gobiernos. Entendemos que, exceptuando resoluciones ministeriales en favor de la identidad de género, no se puede hablar de una política predominantemente despatologizadora hasta la sanción de la ley de Identidad d Género en 2012.

²⁸ Para información sobre el caso:

<http://www.losandes.com.ar/notas/2005/10/4/sociedad-169335.asp>

Mario Álvarez, del juzgado de primera Instancia en lo Civil, Comercial, de Conciliación y Familia de Villa Dolores falló a favor del cambio de sexo registral y sobre la autorización de la intervención quirúrgica. Este fue un caso que sentó precedente, en la medida en que se trató de la primera persona menor de edad en acceder a una autorización judicial de operación de cambio de sexo: *"Asigno en el caso particular trascendencia al hecho de que el Comité de Bioética interviniente haya considerado a la menor como un sujeto "competente" para decidir y autorizar la intervención quirúrgica solicitada [...]. La falta de plena capacidad civil en el menor involucrado, no constituye a mi juicio obstáculo para que su decisión pueda ser considerada como "autónoma", por cuanto tal incapacidad legal en el particular, es suficientemente suplida por su ya comprobada "competencia" para la adopción de la decisión que se trata, vinculada de manera directa con su propio cuerpo y su salud"*²⁹.

En el año 2008 se dio el primer caso de la realización de cambio de sexo registral sin exigencia de intervención quirúrgica³⁰. Se trató de Tania, oriunda de Mar del Plata, quien logró acceder al nuevo documento. La autorización fue realizada por el juez Hooft del tribunal de primera instancia de Mar del Plata. Por un lado, se trató de un avance, en la medida en que el reconocimiento jurídico de la identidad sin requerimientos de diagnóstico psiquiátrico o de intervención quirúrgica va en línea con el tercer principio de Yogyakarta expuesto previamente. Sin embargo, fue un fallo que sigue planteando problemas jurídicos, a la hora de pensar un acceso autónomo al derecho a la identidad, donde la intervención y el control estatal sobre la intimidad de la persona funcionan de manera limitante. Respecto a los alcances de este fallo, el activista trans Mauro Cabral³¹ señaló que, gracias a estas sentencias "supimos, *ex post facto*, que *todas* las personas tienen una

²⁹ Juez R.M. Álvarez de Córdoba en el fallo del 21/09/2007 sobre la causa caratulada "C.J.A. Y OTRA - SOLICITAN AUTORIZACIÓN", que autorizó la intervención quirúrgica de reasignación de sexo a una transexual

³⁰ "Fallo inédito, nació varón pero llevará DNI de mujer", Diario 26: <http://www.diario26.com.ar/fallo-inedito-nacio-varon-pero-en-su-dni-tendra-nombre-de-mujer-74860.html>

³¹ Mauro Cabral nació en Córdoba, fue asignado el sexo femenino al nacer, pero asumió una identidad masculina desde los 15 años. Además de su activismo en diversos ámbitos de derechos humanos de diversidad sexual, es autor de escritos relativos a la gestión de la sexualidad.

identidad de género al afirmar que muchas personas son discriminadas, en todo el mundo, por esa *causa*. Supimos de la identidad de género como aspecto constitutivo de la personalidad jurídica al señalar que su desconocimiento público convierte a las personas que lo padecen en muertas civiles”³². En otras palabras, el reconocimiento de la identidad es consecuencia del testimonio de historias de personas que padecen la negación de la misma por parte de la sociedad y el Estado. Entonces, el derecho a la identidad, si bien es reconocido, está lejos de ser comprendido como algo innato, constitutivo de la humanidad, sino a partir de las circunstancias dramáticas de quienes se les niega el mismo. Por otro lado - continúa Cabral-, el fallo desestima la necesidad de una intervención quirúrgica de reasignación de sexo, pero, no por una cuestión de principio, sino en un sentido circunstancial: el juez consideraba que la persona ya se había realizado tratamientos hormonales “suficientes” para asemejarse “a una mujer”.

Cabe señalar que el acceso a la justicia plantea costos económicos a la hora de sostener una demanda judicial que puede tardar años, lo que se transforma en una restricción para la mayoría de las personas trans. El caso de Marcela Romero, presidenta de la Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros de la Argentina (ATTTA), refleja estos problemas. Su pedido de cambio de sexo registral se inició en 1999, y tardó diez años en acceder al mismo³³. Accedió al cambio de sexo registral, pero en los fundamentos el juez se basó en la disforia de género de la demandante, es decir, el otorgamiento de un derecho tuvo como precondition la identificación de una patología.

En este sentido, constatamos que, si bien los fallos judiciales favorables significaron un avance en materia del acceso a la identidad de género, las disposiciones y exigencias de sus procedimientos implicaron, por un lado, la exclusión de muchas personas de poder acceder al reconocimiento de su identidad, y por otro, una concepción limitada del mismo derecho que coloca el acento en el control externo de la intimidad personal.

³² CABRAL, Mauro; Comparecer: un comentario; p. 2

³³ Entrevista realizada a Marcela Romero el día 31 de marzo de 2014.

En este contexto, el acceso al cambio de documento de identidad descansaba, en última instancia en la buena voluntad de los jueces. Además, por la tradición del derecho respecto a la transexualidad, los pedidos de cambio de sexo dependían de una estrategia judicial que colocara el foco en el carácter patológico y traumático de la vida del peticionante. En este sentido, el valor de la jurisprudencia respecto al derecho a la identidad de género fue apenas un modesto avance.

Bajo este marco, aun desde la gestión de las organizaciones de la diversidad sexual, se priorizó lograr un exitoso proceso judicial, a veces a costa de la intimidad y la integridad de la persona. Por estas razones, el activista legal, encargado del área de asuntos jurídicos de la CHA, Emiliano Litardo, planteó la necesidad de desarrollar estrategias judiciales alternativas: “cuando llegamos a la CHA cambiamos eso (la estrategia judicial tradicional). Porque pensábamos que era insostenible que vos estés reclamando un proyecto de ley que diga que la transexualidad no es una patología, y después estás llevando a cabo un juicio donde tratás a la persona como patológica”³⁴. Este nuevo paradigma descansó en distintos ejes. Por un lado, se citaba bibliografía propia del activismo travesti: trabajos realizados por activistas trans, ya sea de investigación social, académicos, es decir, bibliografía externa al corpus jurídico tradicional. Por otro, se trataba de retratar el estilo de vida de la peticionante, es decir, no se apelaba a la estrategia de patologización. A su vez, se oponían a las pericias médicas y psiquiátricas exigidas por la justicia, esto “siempre y cuando la persona se opusiera”, ya que también se contemplaba el derecho de la persona peticionante a acceder a su derecho de la manera que creyera necesaria. La consecuencia fue que el pedido se transformaba en un reclamo al Estado por las fallas en garantizar el desarrollo libre de la identidad de la persona peticionante, pero también del colectivo de personas trans, es decir, poniendo la responsabilidad en los procedimientos y disposiciones del sistema legal y no en una patología o problemática de la persona.

³⁴ Entrevista realizada a Emiliano Litardo el 14 de mayo de 2014

La estrategia que acabamos de reseñar sirvió como presión para que se legislara la ley de identidad. Los números marcaban una tendencia judicial que con el tiempo se fue transformando en consenso. A su vez, cuando empezaron a aprobarse pedidos de cambio de sexo, sin exigencia de diagnóstico de disforia de género, ni de intervención quirúrgica, entonces, se fue registrando un giro en la concepción de varios jueces sobre las personas trans. De este modo, se pasa de la patologización al reconocimiento de las personas travestis, transexuales y transgénero como sujetos de derecho. Aun así, no dejaba de ser un recurso insuficiente: la justicia resolvía casos individuales, mientras que el reclamo era por leyes y derechos entendidos como universales.

Tercera fase: La consagración de un derecho humano; el derecho a la identidad de género

Previo a la sanción de la ley, hubo antecedentes de la gestión administrativa nacional sobre el reconocimiento a la identidad de género. A medida que las organizaciones fueron encontrando receptividad por parte de distintas agencias estatales, se lograron resoluciones ministeriales que obligaban a respetar la identidad de género de todas las personas. Ejemplo de esto es la resolución 2272/06 del Ministerio de Salud de la Nación, que instó en el año 2006 a todas las dependencias de la agencia a respetar la identidad de género de las personas. Estableció la obligación de usar el nombre elegido por la persona a la hora de tomar los datos “para la citación, registro, llamado y otras gestiones asociadas”³⁵.

Un ejemplo más reciente de decisión gubernamental en favor de la identidad de género se dio en enero del 2011, cuando Claudia Vásques Haros, de nacionalidad peruana, inició las gestiones para tramitar su DNI³⁶. El Registro Nacional exigía, a partir de una resolución de 1992, que la foto del DNI no podía “dar lugar a

³⁵ Resolución 2272/06, Ministerio de Salud de la Nación

³⁶ “Un documento que no discrimina”, Página 12, 26 de enero de 2011: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-161153-2011-01-26.html>

interpretaciones erróneas del sexo”³⁷. El caso tomó conocimiento público, a partir del acompañamiento de la Federación. El ministro del Interior y Transporte de la Nación, Florencio Randazzo, resolvió derogar dicha normativa, fuertemente resistida por todas las organizaciones trans.

Entendemos que estos actos administrativos representaron un giro en la mirada estatal sobre la definición del problema, abordándolo desde un enfoque de política de derechos humanos. De este modo, se fue gestando un terreno fértil que sirvió de sustento a la propuesta general de la ley. En primer lugar, porque buscan responder a las consecuencias negativas del vacío legal al que se ven expuestas las personas, cuando no se les reconoce su nombre e identidad de género. En segundo lugar, estas resoluciones se amparan explícitamente en derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional y Pactos Internacionales de Derechos humanos y se valen de ellos para tomar decisiones concretas, haciéndolos efectivos.

En el año 2010 se lanzó el Frente Nacional por la Identidad Trans, integrado por más de 15 organizaciones nacionales y provinciales en defensa de los derechos de las minorías sexuales.³⁸ En el marco de este frente se redactó uno de los proyectos de ley que sería presentado como propuesta legislativa. Además, existían proyectos presentados por la Federación Argentina de Gays, Lesbianas, y personas Trans. El colectivo de organizaciones GLBTTTI, por su parte, acordó que la prioridad, luego de conseguir la ley de matrimonio igualitario, sería reclamar al Estado por una ley de identidad de género. Como todos los años, en octubre de 2010 se realizó la marcha del orgullo, cuya consigna primaria era el reclamo por la sanción de esta norma

³⁷ “Un documento que no discrimina”, Página 12, 26 de enero de 2011: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-161153-2011-01-26.html>

³⁸ Formaron parte del frente: A.L.I.T.T., [Cooperativa "Nadia Echazú"](#), [Hombres Trans Argentinos](#), [Movimiento Antidiscriminatorio de Liberación \(M.A.L.\)](#), Futuro Trans, [Encuentro por la Diversidad \(Córdoba\)](#), MISER, Antroposex, [Viudas de Perlongher](#), [Jóvenes por la Diversidad](#), [Escénika Arte y Diversidad](#), [Cero en Conducta \(Santiago del Estero\)](#), [ADISTAR-Salta](#), [Comunidad Homosexual Argentina](#), Apid, [Crisálida \(Tucumán\)](#), Ave Fénix, [AMMAR Córdoba](#), +activistas independientes

El trabajo político fue centralmente de concientización, fundamentalmente de los legisladores y legisladoras. El eje estaba, por un lado, en testimoniar las consecuencias que dejaba la negación de la identidad a nivel individual y dar a entender lo que implicaba vivir en una sociedad y un Estado donde el nombre legal significaba un constante cuestionamiento a su identidad. Por otro, se compartía información, construida por el mismo colectivo, como por ejemplo, la esperanza de vida de las personas travestis: 36 años, igual a la mitad de la población total³⁹. El mensaje era dar a conocer cómo vivía la mayoría del colectivo travesti y transexual, a quien se le negaba el acceso a derechos, y poner en evidencia el vínculo entre esta vulneración y la negación de la identidad personal. Como señala una de las entrevistadas: *“Vivimos la mitad que cualquier ciudadano, y ahí empezamos a demostrarle al Estado cuales son las consecuencias en la cual la expectativa de vida es menor”*⁴⁰.

Esta perspectiva estuvo presente en el discurso de muchos diputados y diputadas cuando se trató la sanción de la ley, destacando el objetivo de saldar una deuda del Estado con un sector de la población. Como señaló Marcela Rodríguez: *“Pensemos que, como se ha dicho últimamente, aproximadamente el 90 por ciento de las personas trans que están incluidas en la prostitución no saben leer ni escribir. Mayor violación de derechos humanos que ésta no hay, y ésta la hace el Estado. [...] Esto es algo de lo que tenemos que hacernos cargo y es la deuda que nos queda hacia el futuro, aun aprobando esta ley”*⁴¹.

Desde la teoría constructivista de las políticas públicas se señala al discurso como un factor relevante para que un tema ingrese a la agenda política, o bien para el momento de definir las soluciones a dicho problema⁴². En este respecto, las y los activistas de la ley de identidad de género se preocuparon por construir discursivamente una historia causal ilustrativa y coherente. *“En mi caso, mi*

³⁹ Se realizó una investigación epidemiológica y social, en la que se encuestó a más de 500 mujeres travestis y transexuales, en la cual, respetando su identidad de género, se construyó un indicador de esperanza de vida de 36 años.

⁴⁰ Entrevista a Marcela Romero, realizada el 31 de marzo de 2014

⁴¹ Versiones taquigráficas del debate en la Cámara de Diputados, orden del día 2913 el 22 de noviembre de 2011

⁴² BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto; “La nueva administración pública”

*argumento era decir: yo casi tengo 50 años y no conozco lo que es la democracia. Nunca viví en una democracia, nunca tuve derechos, porque una persona que no tiene identidad no existe, porque la comunidad trans no existía, no teníamos identidad para existir y reclamar al Estado*⁴³. En el proceso de sanción de las leyes de matrimonio igualitario e identidad de género, la estrategia de encuadre de la problemática como un problema de derechos humanos e igualdad, más que de los derechos de los gays, lesbianas travestis y transexuales, funcionó positivamente a la hora de construir consensos políticos y sociales.⁴⁴

En relación al proceso de visibilización de la identidad travesti y transexual, además de la militancia política de activismo legal, jurídico y judicial, es imprescindible expandir el análisis a todas las formas de organización que tuviera a las personas trans como constructoras de su propio discurso y modo de vida. Esto se debe a que la transformación de la mirada del gobierno sobre el colectivo travesti y transexual va de la mano de la propia constitución de este colectivo como un actor político y social diferenciado. Por esta razón no se puede dejar de señalar ciertos agrupamientos, culturales y sociales, que forman parte de la identidad de colectivo travesti y transexual en la Argentina. En primer lugar, la revista *El Teje*, fundada y coordinada por Marlene Wayar⁴⁵, que representó el primer periódico-revista producido por y para personas trans en América Latina. Este espacio es parte de la construcción de la identidad trans como sujetos sociales y políticos en el que se habilita el discurso en primera persona sobre sus experiencias, demandas políticas, creaciones y relatos. Por otro lado, la Cooperativa Nadia Echazú, fundada por Lohana Berkins en el año 2007 e inaugurada en el 2008, representó- como indican en su página web- “la primera

⁴³ Entrevista a Marcela Romero realizada el día 31 de marzo de 2014

⁴⁴ ENCARNACIÓN, Omar; “Latin America Gay Right’s Revolution” en *Journal of Democracy*, Vol. 22, N°2

⁴⁵ Marlene Wayar nació el 14 de octubre de 1978 en [Córdoba](#), Argentina. Es [psicóloga social](#) y activista [trans argentina](#). Es Coordinadora general de *Futuro Transgenerico* y Co-fundadora de la *Red Trans de Latinoamérica y el Caribe “Silvia Rivera”*. Recibió el premio Lola Mora, de parte de la Legislatura Porteña, por su trabajo en *El Teje*.

iniciativa en el mundo en ofrecer a una comunidad una alternativa laboral a la situación de prostitución. Lleva el nombre de una activista travesti fallecida en 2004 que luchó por los derechos de travestis y transexuales”⁴⁶.

En el siguiente capítulo, analizaremos el ingreso en la agenda gubernamental de la problemática trans como un problema de acceso a los derechos humanos. Luego de hacer un recorrido por la normativa nacional e internacional de las que se nutrió el reclamo del reconocimiento de la identidad de género, pasaremos a analizar el proceso legislativo que dio sanción a la Ley como política pública paradigmática en la re-vinculación y legitimación de este colectivo y sus demandas ante el Estado y la sociedad.

⁴⁶ Para acceder al sitio web de la Cooperativa: <http://www.coopnadiaechazu.com.ar/>

2. Ingreso del derecho a la identidad de género en la agenda gubernamental

En el presente capítulo daremos cuenta del proceso legislativo de ingreso, redacción y sanción de la ley de identidad de género como política gubernamental. Antes de centrarnos en el análisis del proceso político, haremos un recorrido sobre los antecedentes jurídicos internacionales y nacionales que dieron sustento al mismo.

ANTECEDENTES NORMATIVOS

A pesar de la exclusión, discriminación y marginación que ha sufrido históricamente el colectivo travesti y transexual en el mundo y en la Argentina en particular, es relevante considerar el importante marco legal existente referido al derecho de la identidad, la igualdad jurídica y el principio de no discriminación. En esta sección nos proponemos dar cuenta del mismo, recorriendo los Tratados Internacionales, el trabajo de la Comisión Internacional de Juristas y el Servicio Internacional, la Constitución Nacional, y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La relevancia para el análisis jurídico cobra su peso cuando tenemos en cuenta su uso político por parte de los movimientos de la diversidad sexual. Como señala Pecheny: “los usos del lenguaje de derechos dan cuenta del largo proceso histórico, en curso y lejos de haber terminado, a través del cual una diversidad de actores se fueron conformando social y política mente en pos de ciudadanizar y redefinir relaciones de género y sexuales” Este uso, plantea el autor, se da ‘tanto desde el punto de vista reivindicativo [...] como de su traducción en legislación positiva y jurisprudencia.’⁴⁷

En el nivel supra nacional, debemos destacar, en primer lugar, a la Convención Americana de Derechos Humanos. Firmada el 7 de noviembre de 1969 en San

⁴⁷ PECHENY, Mario y DE LA DEHEZA, Rafael; “Matrimonio igualitario. Perspectivas sociales, políticas y jurídicas”; p.10

José de Costa Rica, establece el compromiso de los Estados en una serie de principios relativos a los derechos humanos de todas las personas. En su Art. 5, por ejemplo, reconoce el derecho a la integridad de la persona, tanto física, psíquica y moral. En la misma línea se encuentran el Art. 11, sobre la protección de la honra y la dignidad, y el Art. 24, sobre la igualdad ante la ley.

En segundo lugar, es importante mencionar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que rige desde 1976. En su Art. 7 defiende el derecho a la integridad, prohibiendo la tortura, o cualquier trato inhumano, especifica inclusive que “nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos”. Por otro lado su Art. 17 garantiza protección a la honra y la dignidad, enunciando que nadie será “objeto de injerencias arbitrarias” en su vida privada, y que “toda persona tiene derecho a la protección contra esas injerencias o esos ataques”. Asimismo, la igualdad ante la ley y el derecho a la no discriminación están garantizados por el artículo 26⁴⁸. Como evidenciamos, este es un significativo aporte jurídico a la hora de un acceso pleno a los derechos humanos por parte de todas las personas, sin discriminación alguna. Entendemos que se tratan de normativas que buscan garantizar el ejercicio autónomo y libre de los derechos personalísimos, políticos y sociales, en pos de un desarrollo de la dignidad de las personas.

En tercer lugar, y más recientemente, destacamos un importante trabajo sobre la aplicación del Derecho Internacional Humanitario en relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género que la Comisión Internacional de Juristas y el Servicio Internacional presentó ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra en marzo de 2007. Este informe, que fue llamado Principios de Yogyakarta, se propone realizar una acabada comprensión del régimen legal internacional en materia de derechos humanos⁴⁹, en la aplicación sobre la

⁴⁸ “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

⁴⁹ Hoy en día es considerado como un *soft law* del régimen legal internacional.

identidad de género y la orientación sexual, de manera de asignar las responsabilidades de los Estados a la hora de garantizar los derechos humanos de todas las personas.

Si bien reconocen que todas las personas nacen iguales y con los mismos derechos, y que estos derechos son universales, se identifica que las normas y costumbres impuestas por los Estado y la sociedad, provocan discriminación y violencia en las personas en razón de su identidad de género y orientación sexual. En este sentido, plantean en su introducción: “La vigilancia en torno a la sexualidad continúa siendo una de las fuerzas principales que sustentan la perpetuación de la violencia basada en el género y la desigualdad entre los géneros”⁵⁰. El documento denuncia la persistencia de asesinatos extrajudiciales, tortura, agresiones, injerencias a la privacidad, detenciones arbitrarias, negación de empleo o de oportunidades educativas, entre otras violaciones a los derechos humanos⁵¹. Bajo cada principio elaborado se exponen las medidas que deben ser tomadas por los gobiernos a la hora de efectivizar estos derechos. A continuación, presentaremos los principios más importantes.

El primero de ellos, reconoce que “todas las personas tienen derecho al disfrute de todos los derechos humanos, sin discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección”. Se insta al Estado a remover toda normativa que plantee desigualdad ante la ley, además de programas de concientización y educación nacionales. El tercero de ellos plantea el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica. Se establece que “todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica. [...] Ninguna persona será obligada a someterse a procedimientos médicos como requisito para acceder al reconocimiento legal de su identidad de género. ”. Bajo este principio, el documento llama a los Estados a tomar medidas tanto administrativas como legislativas que reconozcan en todo plano la identidad de género de las personas.

⁵⁰ Principios de Yogyakarta; p. 6

⁵¹ Ídem

Además, consideramos importante destacar los derechos a la no detención arbitraria (principio 7), a la protección contra la explotación, venta, o trata de personas (principio 11), al trabajo (principio 12), a la educación, a una vivienda digna, a la protección contra abusos médicos⁵².

En el orden nacional, es ineludible mencionar a la Constitución Argentina, que en su Art. 33 reconoce que “todos los derechos y garantías expuestos en la Carta Magna no excluyen otros derechos y garantías consagrados democrática y republicanamente”. Y en su Art. 75, inciso 4, le confiere al Congreso el deber de “sancionar leyes que protejan la identidad y la pluralidad cultural”. Por último, el Art. 19 de la Constitución Nacional adquiere una relevancia significativa debido a que protege la acción privada individual. Afirma que las “acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados [...]”⁵³.

Para abordar ahora la jurisprudencia nacional, importa tomar la primera sentencia dictada por que la Corte Suprema de Justicia en relación con la identidad de género y el movimiento travesti y transexual en la Argentina. Se trata del fallo ALITT. En el mismo, la Corte reconoció la personería jurídica de la Asociación de Lucha por la Identidad Travesti y Transexual (ALITT), garantizando así el acceso a los derechos civiles por parte del colectivo travesti y transexual en la Argentina. En este fallo, el máximo Tribunal reconoció la pluralidad y el respeto de las minorías como base fundamental de la convivencia pacífica: “El *bien común* no es una

⁵² Sobre este principio, plantean: “Ninguna persona será obligada a someterse a ninguna forma de tratamiento, procedimiento o exámenes médicos o psicológicos, ni a permanecer confinada en un establecimiento médico, por motivo de su orientación sexual o su identidad de género. Con independencia de cualquier clasificación que afirme lo contrario, la orientación sexual y la identidad de género de una persona no constituyen, en sí mismas, trastornos de la salud y no deben ser sometidas a tratamiento o atención médicas, ni suprimidas.”

⁵³ Sobre este artículo en particular, el reconocido jurista Gil Andrés Domínguez -en el estudio de caso sobre el derecho a la identidad de un hermafrodita-, sostiene: “Si una persona al construir su autobiografía realiza una determinada opción sobre su identidad sexual, esta decisión pertenece a ese ámbito de derecho infranqueable al Estado y a los particulares, que es la libertad de intimidad. Podrá molestar a algunos, escandalizar a otros, pero no existen razones jurídicas que permitan alguna clase de intromisión u obstrucción en el ejercicio del derecho a ser uno mismo sin causar un daño directo e inmediato a terceros.” en “El derecho a la identidad en un caso de hermafroditismo: un interesante estándar constitucional”, La Ley, 1999, 1104/08

*abstracción independiente de las personas o un espíritu colectivo diferente de éstas y menos aun lo que la mayoría considere "común" excluyendo a las minorías, sino que simple y sencillamente es el bien de todas las personas, las que suelen agruparse según intereses dispares, contando con que toda sociedad contemporánea es necesariamente plural, esto es, compuesta por personas con diferentes preferencias, visiones del mundo, intereses, proyectos, ideas, etc."*⁵⁴. Cuando se asocia el bien común con el bien del promedio de las personas –dice la sentencia de la Corte-, este acto implica necesariamente invisibilizar , excluir y castigar la diversidad.

En este sentido, se pone en evidencia que para garantizar un acceso universal al derecho a la identidad de género, y para hacer efectivos las disposiciones constitucionales y de tratados internacionales de derechos humanos, solo se logra a través de medidas legislativas y disposiciones administrativas específicas, que habiliten el acceso, en pos de una concepción de derecho humanos, al libre desarrollo personal. A continuación, analizaremos el proceso legislativo a través del cual la ley de identidad de género fue sancionada en la Argentina, con el fin de analizar el proceso de construcción de consenso social y político alrededor de esta problemática de derechos humanos.

PROCESO LEGISLATIVO

En el presente apartado analizaremos el proceso de sanción de la ley de Identidad de Género. En primer lugar, analizaremos de qué manera se gestaron los diversos proyectos con estado parlamentario, qué actores sociales e institucionales intervinieron, así como trataremos las diversas posiciones políticas e ideológicas sobre la problemática. En segundo lugar, analizaremos las diferentes posiciones que los legisladores y legisladoras han expresado en el debate de la ley, y las modificaciones introducidas al respecto. Por último, a través de un

⁵⁴ Corte Suprema de Justicia de la Nación, 21/11/2006, fallo "Asociación Lucha por la Identidad Travesti-Transexual c/ Inspección General de Justicia" que otorgó la personería jurídica a dicha Asociación.

análisis de los discursos, haremos una revisión de los distintos enfoques presentes en el debate legislativo.

La Ley nacional Nº 26.743, sancionada el 11 de mayo de 2012, reconoció el derecho registral de la identidad de género. Asimismo, garantizó los tratamientos médicos y quirúrgicos para hacerla visible corpóreamente. Su texto fue el producto del consenso de distintos proyectos que fueron presentados en la Cámara de Diputados de la Nación y fueron abordados por las comisiones de Legislación General y Justicia. A pesar de algunas diferencias técnicas⁵⁵, las coincidencias conceptuales y políticas permitieron la construcción de consenso respecto de un único dictamen de mayoría. El mismo fue elevado al recinto y finalmente sancionado (con algunas modificaciones que veremos más adelante) en la última sesión ordinaria del año 2011. Posteriormente, cumpliendo el trámite legislativo en el Senado, el proyecto fue obtuvo la aprobación definitiva en la sesión del 11 de marzo de 2012.

Asociamos la sanción de la ley como parte de un proceso de ampliación de la lista de derechos considerados legítimos que se incorporan no sin conflicto⁵⁶. El consenso logrado en torno a la Ley de Identidad de Género se enmarcó en un contexto político favorable a la ampliación de derechos civiles, así como del ingreso en la agenda gubernamental bajo la presidencia de Cristina Kichner sobre propuestas alrededor de las políticas sexuales, que comenzó con la sanción de la Ley de Matrimonio Igualitario⁵⁷. En primer lugar, este proceso es conflictivo en tanto hay demandas de parte de los movimientos feministas y de la diversidad

⁵⁵ Diferían respecto a la gestión del cambio de registro de sexo, si debía ser por parte del Registro Civil o bien por un nuevo ente. También había leves diferencias respecto de los criterios de edad para el acceso al cambio de registro

⁵⁶ HILLER, Renata; 'En las faldas de O Donnell: discutiendo los alcances del 'matrimonio igualitario' en Argentina
BIGLIERI, Paula ; "Emancipaciones. Acerca de la aprobación de la ley del matrimonio igualitario en la Argentina";

⁵⁷ El 15 de julio de 2010 el Senado sancionó la ley de Matrimonio Igualitario. Esta se trató de una modificación del Código Civil que redefinió al matrimonio como un acto realizado entre dos personas, independientemente de su sexo. Cabe señalar que el dictamen de mayoría fue el resultado del ensamblaje de tres proyectos de ley, los cuales datan del año 2010, año en que se sancionó dicha ley de matrimonio.

sexual, como es el derecho al aborto, que no ingresaron en la agenda. En segundo lugar, hay temáticas que no necesariamente suscitan amplio consenso entre activistas y académicos LGBT, como es precisamente el enfrentamiento entre quienes defienden la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo, y quienes, desde una posición más libertaria, bregan por nuevas formas de institucionalizar las relaciones conyugales. De todas formas, cabe señalar que estas demandas tienen en general como punto en común la expansión hacia la esfera pública de un aspecto central de la sociabilidad como lo es la sexualidad, previamente relegados al ámbito privado.⁵⁸ En particular, la despatologización del colectivo trans es una de las demandas con mayor consenso dentro de los movimientos LGBT⁵⁹.

La mayoría de los proyectos presentados (7.243-D.-2010, 7.644-D.-2010, 8.126-D.-2010) fueron formulados por legisladores de diversos bloques políticos. Por ejemplo, en dos de los tres expedientes presentados al respecto (expedientes 7.644D.- 2010 y 8.126-D.2010), encontramos las firmas de la diputados y diputadas Juliana Di Tullio (Frente Para la Victoria-Buenos Aires), Vilma Ibarra, Martín Sabatella (ambos de Nuevo Encuentro), Cecilia Merchán (Libres del Sur-Córdoba), Virginia Linares (GEN-Buenos Aires), Roy Cortina (PS-C.A.B.A), Ricardo Cuccovillo (PS-Buenos Aires), Laura Alonso (PRO-C.A.B.A), Fernanda Gil Lozano y Fernanda Reyes (Coalición Cívica-C.A.B.A), entre otros. El tercer proyecto (7.243-D.-2010) fue autoría exclusiva de legisladores de la Unión Cívica Radical (UCR): fue firmado por las diputadas Silvana Giudici, María Luisa Storani, Juan Tunessi y Rubén Lanceta. Como queda evidenciado, miembros de todo el espectro político acompañó alguno de los tres proyectos presentados. Destacamos este dato porque revela el consenso general respecto del reconocimiento de la identidad de género. Esto permitió que el debate parlamentario excluyera una discusión sobre contenido de la norma, y pudiera

⁵⁸ HILLER, Renata; "Matrimonio igualitario y espacio público en Argentina", en Pecheny, Mario et al. (coord.), Matrimonio igualitario. Perspectivas sociales, políticas y jurídicas PECHENY, Mario; Matrimonio igualitario. Perspectivas sociales, políticas y jurídicas FASSIN, Eric; "Democracia sexual"

⁵⁹ HILLER, Renata; "En las faldas de O'Donnell: discutiendo los alcances del 'matrimonio igualitario en Argentina'; p.362

concentrarse en coordinar un ensamblaje de los diversos textos y realizar ajustes técnicos para la implementación del “nuevo derecho”. Lo que se buscó –y se logró- fue, por un lado una unificación de criterios para agilizar el tratamiento en la Cámara baja, y por otro lado, la realización de modificaciones mínimas que garantizaran un tratamiento favorable en la Cámara Alta.

En relación al origen de los proyectos es necesario señalar que hubo un fuerte debate interno dentro del movimiento de organizaciones en defensa de la diversidad sexual, es decir no se puede hablar de un consenso absoluto dentro del propio movimiento LGBTTI. Al respecto, hubo diversos proyectos de ley con diferencias políticas y conceptuales que señalaremos a continuación. Antes de detallar el proceso legislativo de sanción de la ley, entendemos que se debe dar cuenta del modo en que los actores sociales elaboraron los distintos proyectos.

Un actor relevante fue la Federación Argentina de Gays Lesbiana, Bisexuales y Trans (en adelante, Federación). Esta organización, fundada en el año 2006, nuclea a diversas organizaciones en defensa de la diversidad sexual en Argentina. Fue una de las impulsoras de la Ley de Matrimonio Igualitario en la Argentina en 2010, proceso que les permitió un importante vínculo con distintos legisladores y funcionarios. Posteriormente, les permitió impulsar juntos diversos proyectos para la identidad de género. El primero fue presentado por la Federación⁶⁰, a través de la legisladora socialista Silvia Aubsburguer en el año 2007, cuyo expediente fue el 5259-D-2007. Este proyecto planteaba un acceso limitado al cambio de sexo registral. Creaba una agencia sobre género y diversidad sexual dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos, que se encargaría de otorgar los cambios de sexo, a través de la realización de pericias y rutinas de fiscalización de la identidad de la persona peticionante⁶¹. Además, se definía la transexualidad como una disonancia y el proyecto contemplaba la posibilidad de rechazo del pedido, en

⁶⁰ Para más información:

<http://www.lgbt.org.ar/00-derechos,09.php>

⁶¹ En su artículo 4º señala: “La Oficina de Identidad de Género coordinará un equipo interdisciplinario conformado por profesionales de la salud, el derecho, la psicología, la sociología a los efectos de evaluar las solicitudes de rectificación registral del sexo y cambio de nombre. ” A su vez,

base, entre otros requisitos, a “la estabilidad y persistencia de esta disonancia”⁶². En la misma dirección, cabe mencionar el proyecto de ley presentado por la Unión Cívica Radical, que insta a la persona que desea adecuar su sexo registral a acreditar “a través de información sumaria”-es decir, manteniendo la judicialización- que su identidad de género no corresponde con su documentación, “aceptando para ello toda prueba fehaciente”- es decir, manteniendo las rutinas de control sobre el cuerpo y la identidad del persona.

Fue recién en 2010 que desde la Federación decidieron presentar un proyecto propio para regular el cambio de sexo registral. Este sí despejaba toda condicionalidad en el acceso al cambio de DNI. Como planteamos previamente, recibió apoyos de diversos partidos políticos, y fue uno de los dictámenes que formaron parte del proyecto de ley final. De todas formas, era un proyecto vinculado exclusivamente a la regulación de la cuestión registral y no de acceso a la salud, debido a que la estrategia política de la Federación fue presentar dos proyectos de ley diferenciados, uno para el acceso del cambio de sexo registral y otro para el acceso a la salud para la población trans.

El otro proyecto de ley se gestó en el marco del Frente Nacional por la Identidad de Género. En el contexto de proyectos de ley que reconocían un acceso limitado a la identidad de género, se nuclearon distintas organizaciones en defensa de la diversidad sexual⁶³, y se llevaron a cabo sucesivas reuniones a lo largo de seis meses, de manera de debatir los principios básicos sobre los cuales una nueva ley de identidad de género debería descansar. Planteaban serias diferencias con los proyectos existentes y con la estrategia política de la Federación Argentina. En primer lugar, rechazaban todo tipo de condicionalidad en el acceso al cambio de sexo registral, entendiendo que el derecho de todas las personas a definir su identidad debía garantizarse ampliamente. Por otro lado, rechazaban la estrategia

⁶² Expediente nº 5259-D-2007, trámite parlamentario 153. Texto completo en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5259-D-2007>

⁶³ Formaron parte del Frente: A.L.I.T.T. , [Cooperativa "Nadia Echazú"](#), [Hombres Trans Argentinos](#), [Movimiento Antidiscriminatorio de Liberación \(M.A.L.\)](#), Futuro Trans, [Encuentro por la Diversidad \(Córdoba\)](#), MISER, Antroposex, [Viudas de Perlongher](#), [Jóvenes por la Diversidad](#), [Escénika Arte y Diversidad](#), [Cero en Conducta \(Santiago del Estero\)](#), [ADISTAR-Salta](#), [Comunidad Homosexual Argentina](#), Apid, [Crisálida \(Tucumán\)](#), Ave Fénix, [AMMAR Córdoba](#), +activistas independientes.

de la Federación de separar las demandas del colectivo trans en dos proyectos de ley, entendiendo que el desarrollo de la libre identidad de género de las personas, incluye el acceso gratuito a los tratamientos hormonales y quirúrgicos.

El abogado y activista Emiliano Litardo formó parte central del equipo de asesoramiento jurídico de dicho frente. En el marco de esta investigación lo entrevistamos y nos expuso los principios fundamentales que se abordaron en el proyecto:

- 1) Perspectiva de derechos humanos: El proyecto se enmarca en una despatologización de las identidades trans. Toma como fundamentos jurídicos los principios de Yogyakarta, entendiendo que de ninguna manera se puede entender las identidades dentro de una perspectiva patologizante. Rechazan todo principio de control médico en el abordaje del derecho a la identidad.
- 2) Desjudicialización. El proyecto de ley busca dar fin a las prácticas judiciales a las que se veían expuestas las personas trans a la hora de ejercer su identidad de género. Se rechaza todo requerimiento judicial a la hora del acceso al cambio de documento de identidad, así también como del acceso a las intervenciones quirúrgicas u hormonales.
- 3) Descriminalización y desestigmatización. Buscaban elaborar una serie de garantías en el ejercicio libre de la expresión de género de las personas en todos los ámbitos sociales.

Las negociaciones en los debates de comisión tuvieron a este último proyecto de ley como la base fundamental del dictamen de mayoría. En este sentido, el consenso en el que se apoyaba el proyecto de mayoría que se debatió en el Congreso reflejaba estos principios. Desde el punto de vista conceptual, se caracterizó por la diferenciación entre sexo y género⁶⁴ para enmarcar el derecho a

⁶⁴ . El sexo es la pertenencia a la que la sociedad asigna a las personas al momento del nacimiento, en términos biológicos. Se nace hombre, o se nace mujer. Desde esta dicotomía muchos elementos que constituyen el género, quedan afuera.

la identidad de género. Asimismo, declara el derecho a la identidad de género tal cual se la define en los principios de Yogyakarta⁶⁵. Respecto de las condiciones, ningún legislador firmante exigió introducir condicionalidades de diagnóstico psicológico en la obtención del cambio de registro o intervenciones quirúrgicas. Sí hubo objeciones para el caso de los menores de edad, tanto dentro de la comisión como en el recinto, y fue en este artículo 5 donde se introdujeron modificaciones. Se apoyó también que el cambio de registro no se vinculara con cambios en los derechos y obligaciones adquiridos. Finalmente, se incluyó el acceso a los tratamientos hormonales y quirúrgicos en el Plan Médico Obligatorio

A lo largo del debate en el recinto se pudieron observar los distintos enfoques a través de los cuales se enmarca la identidad de género. Hay que señalar que la norma tuvo amplio consenso político. Esto se refleja en los votos a favor, 168 contra 17 votos negativos y 3 abstenciones en la Cámara de Diputados, y de 55 votos afirmativos y una abstención en la Cámara de Senadores. También puede comprobarse a través de las intervenciones de distintos legisladores que no se pone en duda la necesidad de un giro en la relación del Estado con este colectivo, y que, aun planteándose diferencias conceptuales sustanciales, éstas fueron derivadas a la votación en particular, apoyando el proyecto en general.

En cuanto a las diferencias ideológicas, que no dejaron de plantearse aún entre quienes apoyaban la ley, tanto en Diputados como en el Senado, se puede hacer un agrupamiento en torno de tres posturas.

El primer grupo está integrado por quienes sostuvieron la postura mayoritaria que reunió al 65.7% de los legisladores y legisladoras presentes que votaron a favor de la ley, en general y en particular. Miembros de este grupo fueron la Diputada

⁶⁵ Se entiende por identidad de género a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo. Esto puede involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que ello sea libremente escogido. También incluye otras expresiones de género, como la vestimenta, el modo de hablar y los modales.

porteña Vilma Ibarra, la Diputada María Storani (UCR Buenos Aires), la Diputada Marcela Rodríguez (Coalición Cívica Buenos Aires), el Diputado porteño Roy Cortina (Partido Socialista – C.A.B.A), y la Diputada de centro Laura Alonso (Pro-C.A.B.A). Lo que define a este grupo es su posición a favor de la identidad de género como un derecho humano y fundamental de todas las personas. Esto significa que reconocen como primaria la voluntad y autodeterminación de las personas. Pregonan no sólo por una retirada del control y gestión estatal restrictiva sino que también proponen acciones estatales que habiliten el desarrollo libre de las personas. En concreto, entienden la problemática trans dentro de un problema de identidad, donde cualquier condicionalidad, diagnóstico, o judicialización del ejercicio de este derecho, supone una restricción a los derechos humanos de este colectivo de personas. La miembro informante de la Comisión, Vilma Ibarra, miembro de este primer grupo, explicó: “No queremos una ley que nazca vieja. Nuestra propia ley de salud mental 26.657, en su artículo 3º, inciso d), prohíbe hacer diagnósticos en el campo de la salud mental sobre la base de la identidad de género y de identidad sexual. En el mismo sentido se expiden los principios de Yogyakarta y Human Rights Watch. Creo que estamos legislando conforme a las más modernas doctrinas que rigen en la materia”⁶⁶.

Un segundo grupo estuvo compuesto por las personas que apoyaron la ley en general, pero con objeciones en particular. Pertenecen a él, los legisladores Gustavo Ferrari⁶⁷ (Peronismo Federal Buenos Aires), y Fernando Iglesias⁶⁸ (Coalición Cívica- C.A.B.A). Se caracterizaron por su apoyo al cambio de sexo para mayores de edad, así también como las intervenciones quirúrgicas y tratamientos hormonales, sin condicionalidad judicial. Pero, desde su punto de vista, era necesario introducir mayores garantías para el acceso a este derecho

⁶⁶ En versiones taquigráficas de sesión ordinaria (especial) celebrada el 30/11/2011. Ver documento en: <http://www1.hcdn.gov.ar/sesionesxml/item.asp?per=129&r=10&n=13>

⁶⁷En el debate parlamentario dijo: “plantearé disidencias y modificaciones (...) no con el objeto de restringir derechos sino (...) para asegurar que se brinden más garantías (...) y que tales procedimientos se lleven a cabo con el acompañamiento médico y psicológico que corresponde a acciones tan importantes.”

⁶⁸ “¿cómo es posible que le permitamos tomar una decisión tan importante como es el cambio de género e inclusive –según el artículo 11- con intervenciones hormonales y quirúrgicas de efecto permanente?” En versiones taquigráficas de sesión ordinaria (especial) celebrada el 30/11/2011

por parte de los menores de edad. Entienden que deben seguirse procedimientos más rigurosos, de mayor injerencia y control estatal (médico y judicial) a la hora de otorgar cambios de registro sexual o intervenciones quirúrgicas⁶⁹. Reclamaban autorización judicial para el cambio de registro de sexo en menores de edad y para intervenciones quirúrgicas⁷⁰.

Finalmente, el tercer grupo estuvo conformado por quienes directamente rechazaron la ley. Negaron que la voluntad del individuo en relación a su identidad sexual pueda determinar acabadamente la forma en que elija vincularse en sociedad. No cuestionan la asignación de sexo en base a la genitalidad, antes bien, la sostienen, y así afirman la dualidad genérica de hombre y mujer. Priorizan sostener algún tipo de orden, ya sea biológico, o ya sea jurídico. Es decir, hay quienes cuestionan la ley por sus efectos jurídicos: por ejemplo, reclaman que el cambio de nombre debe ser fuertemente restrictivo, por los riesgos en la relaciones del derecho público contractual. Para dar cuenta de sus argumentos, nos parece relevante citar al miembro informante del dictamen de minoría presentado de la Comisión de Legislación General y Justicia, Juan M. Obiglio (PRO). Desde su perspectiva, el proyecto tratado representa una alteración del orden público en dos elementos fundamentales del orden jurídico, el nombre y la identidad sexual: “Uno de los elementos básicos de la persona humana es su nombre y su identidad sexual. [...] Cuando uno se desempeña en su ámbito personal, privado o en el público no contractual, debe tener la mayor libertad posible, poder hacer de su vida lo que quiera y ser respetado. Pero no es lo mismo cuando uno actúa en el ámbito público contractual, dado que en la sociedad hay

⁶⁹ Hay representantes que reclaman autorización judicial incluso para el cambio de registro, o bien quienes solo lo reclaman para las intervenciones quirúrgicas.

⁷⁰ Así señalaba el diputado Federico Pinedo: “En consecuencia, propongo la siguiente modificación, muy breve, que diga: ‘Personas menores de edad. Con relación a las personas menores de 18 años de edad la solicitud del trámite a que refiere el artículo 4º deberá ser efectuada a través de sus representantes legales y con expresa conformidad del menor la autorización de un juez de menores.’ El resto del artículo quedaría tal como está. Es decir que propongo simplemente que un juez de menores ejerza la función de protección de los derechos del niño y verifique la existencia de una situación razonable en la familia. Así, si los padres o el menor se encuentran en una situación de inestabilidad o existe una sobredeterminación de la voluntad de los padres por encima de la del menor, el juez intervendrá y autorizará lo que corresponda”

ciertas normas que rigen ese accionar para garantizar el trato hacia terceros. Me refiero sobre todo a las relaciones contractuales”. Según este legislador, la libertad de las personas impera sobre su vida privada, pero no debería extenderse a lo público. Las “normas” que rigen en el ámbito público incluyen las normas de género: las personas son hombres o mujeres, y esto se define con su genitalidad. De esta forma, en pos del orden público, mantiene la dualidad denunciada por las personas trans entre su identidad personal y su identidad legal.,

Asimismo, ese grupo coloca el eje en la defensa de la niñez, pero a diferencia del segundo grupo, extienden esta defensa a aquellos hijos o hijas de personas trans. El Estado no debería permitir cambios de sexo a personas con hijos pues esto significaría traerle efectos traumáticos. Los que se oponen están inscriptos dentro de una visión normativa patologizante de la identidad de género, entendiéndola como un padecimiento traumático, inevitable, pero que debe ser controlado y gestionado por las autoridades correspondientes.

Aquí podemos ver los distintos grados de control estatal que los legisladores reclamaron a la hora de hablar de cambios de registro sexual o cambios a nivel corporal: en un extremo están los legisladores que suponen que efectivamente el Estado puede decidir si alguien debe o no debe sentirse mujer u hombre. Es ideal, porque la alternativa que tiene el Estado es si reconoce esa identidad o si la excluye, no si existe. Este es el argumento del grupo de la mayoría, es decir, de quienes abogan por una retirada del control estatal sobre la intimidad. En esta línea, señaló la diputada Marcela Rodríguez: “Creo que el Estado ha tenido el control sobre las personas bajo el dominio del cuerpo. Seguramente con la sanción de alguno de estos proyectos vamos a permitir que cada uno de nosotros tengamos algo más de control sobre nuestros propios cuerpos”⁷¹.

⁷¹ En versiones taquigráficas de sesión ordinaria (especial) celebrada el 30/11/2011

Modificaciones realizadas

Los cambios propuestos en el recinto fueron centralmente dos. El primero, propuesto por el diputado Juan País (FPV), fue cambiar en el artículo 3° la palabra prenombre por nombre de pila, con la razón de que más acorde con la ley de nombres. El segundo buscaba realizar modificaciones en los artículos 5 y 11, de manera de exigir una autorización judicial para la realización del cambio de sexo registral en el DNI y en las intervenciones quirúrgicas a menores de edad. A fin de generar consensos, se aceptó la exigencia de autorización judicial sólo para el caso de intervenciones quirúrgicas totales o parciales en menores de edad.

En el debate de la modificación del artículo 5°, sobre los pedidos de autorización registral para el cambio registral, el diputado Tunessi señaló: “Temo que ese planteo, como una disidencia parcial, importe un desacuerdo más de fondo. Advierto que estaríamos desvirtuando la ley si entendiéramos que detrás de la rectificación registral o el cambio de sexo existe la intención de provocar un daño a la persona”⁷².

En cambio, el diputado Ferrari sostuvo: “En este caso, hay un tercero afectado, porque no se resuelve sobre uno mismo sino sobre alguien (el menor) que por más que según la ley se entienda que manifiesta su voluntad, probablemente no esté en condiciones absolutas de hacerlo, por no tener la racionalidad necesaria (...) y entonces está sometido a la voluntad de los padres”. Sobre el mismo punto, el diputado por la provincia de Córdoba, Carlos Vega (Coalición cívica), citó dos enunciados del artículo 16 de la Convención de los derechos del niño⁷³, sobre el derecho a la autonomía y privacidad de los menores de edad, para argumentar a favor de un control judicial de la identidad de género. Esto fue contestado por Marcela Rodríguez preguntando en qué momento la protección legal de los niños sobre su intimidad implica que deba recurrirse a un juez. Continuó señalando “en realidad lo que nos exige la Constitución que es preservar los derechos de las

⁷² En versiones taquigráficas de sesión ordinaria (especial) celebrada el 30/11/2011

⁷³ “1-Ningun niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.
2- El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques. ”

personas menores de edad, está totalmente protegido por esta norma”, y agregó “Además, hay una cuestión de sentido común: la resistencia que tienen padres y madres para aceptar el tema. No olvidemos a las personas trans, travestis y transexuales que han acabado con sus vidas por esta cuestión, es decir, por el rechazo de sus familiares. (...) ¿Ustedes creen sinceramente que porque sí a alguna madre o a algún padre se le va a ocurrir o le va a decir a un niño: 'vamos al registro civil a cambiar el nombre'? No existe. Esta gente vive en la realidad. No vivimos en Marte, no hacemos leyes para Marte sino para la gente que nos vota.”⁷⁴

En su intervención, el diputado Carlos Vega, le pregunta a los diputados que conforman la mayoría: “qué miedo existe en un Estado de derecho ante la intervención de la Justicia. Si funcionamos en un Estado de derecho que se reconoce como tal, con una Justicia imparcial, independiente y jerarquizada, no tengo ninguna duda de que el juez que debe tener una intervención previa en ambos casos va a tener que aplicar esta ley que estamos votando.” La contestación vino de parte del diputado Gil Lavedra: “Estamos mirando la identidad de género como una anomalía, como un hecho que va contra el orden natural. (...) porque pensamos al menor como alguien desprotegido al que sus padres puedan hacer estas cosas graves ejerciendo la patria potestad. El enfoque cambia si consideramos que no se trata de un derecho anormal. Estamos consagrando el derecho de cada persona a respetar el sexo tal cual lo autopercibe y lo estamos extendiendo al niño en las mismas condiciones de la Convención internacional de Protección de los Derechos del Niño, con el ejercicio de la patria potestad de los padres.”⁷⁵

En consecuencia, el pedido de modificación del artículo 5º fue rechazado. Respecto del artículo 11º, los presidentes de Comisión decidieron incorporar la autorización judicial para las intervenciones quirúrgicas en los menores de edad. Para el resto, rigen los principios de capacidad progresiva del niño sancionados

⁷⁴ En versiones taquigráficas de sesión ordinaria (especial) celebrada el 30/11/2011

⁷⁵ Ídem

por el congreso en la ley 26.061. Esta fue la gran negociación del proceso legislativo, ya que los autores y las autoras de los proyectos de mayoría se oponían a cualquier judicialización: “No estoy de acuerdo con el requerimiento judicial para la intervención quirúrgica, pero ésta sería una solución de consenso”- señaló la diputada Rodríguez⁷⁶. Las razones de dicha concesión tienen más que ver con la búsqueda de evitar trabas en el Senado, o bien modificaciones, que alejaran al proyecto de convertirse ley.

ASPECTOS DE LA PROBLEMÁTICA TRANS EN EL DEBATE PARLAMENTARIO

El debate alrededor de la ley se centró mayormente en los elementos técnicos. Hubo poco lugar para un debate ampliado, en la medida en que, así como en ambas cámaras se trataron varios proyectos, también en Diputados se discutió en la última sesión. Por otro lado, cabe señalar que, en parte por el amplio consenso de la ley, en parte por la ausencia de muchos diputados y diputadas, no hubo grandes enfrentamientos ideológicos. Aunque el debate se limitó a cuestiones técnicas, estas no dejan de reflejar diferentes concepciones sobre la problemática trans, por lo que a continuación expondré la visión general de política pública que cada tendencia dejó marcada en el debate.

La ley aparece como una urgencia, una tardía respuesta estatal a la multidimensional problemática que enfrentan las personas trans. La ley se señala como un primer paso de reconocimiento de un problema. Un problema que se define de identidad. Definida desde este punto de partida, la ley es en principio la reparación de una injusticia largamente prolongada a partir de un estado ausente en cuanto al reconocimiento del problema como un problema de derechos.

⁷⁶ La diputada continuó: “En realidad, ya no sé qué más se pide; cualquier intervención quirúrgica a un menor de edad no requiere de autorización judicial. ¿Por qué en este otro caso sí? Por prejuicio, exactamente.

La consecuencia de esta carencia, es decir, la negación de un 'pre-requisito' básico como la identidad, es la violación de otros derechos fundamentales como el acceso a la educación, la salud y el trabajo. Es decir, en el debate legislativo, se asume la responsabilidad estatal sobre el problema, y esto también forma parte del discurso de quienes se oponen a la ley. La diferencia reside en la naturaleza de esa responsabilidad.

Mientras que los que se oponen a la ley proponen políticas "antidiscriminación"⁷⁷, los que apoyan la ley señalan que la primera discriminación es la que nace del Estado cuando niega la identidad de estas personas. En consecuencia, la ley de identidad es un primer paso, para después trabajar sobre el acceso a la educación, al trabajo y a la salud en igualdad de condiciones.

Los refractarios de la ley pusieron en duda la capacidad de las personas de percibir y decidir en torno a su identidad de género: "No me cabe en la cabeza que de acuerdo con esta propuesta cuando un niño tenga tres o cuatro años el padre le pueda preguntar si quiere ser varón o mujer, si se quiere vestir de una u otra forma, o si se quiere seguir llamando Pedro o de otra manera"⁷⁸.

(DES)PATOLOGIZACIÓN

Dentro de la misma ley, y vinculado a que la identidad de género abarca la modificación y tratamiento del cuerpo, el acceso gratuito a estos tratamientos es la primera política de discriminación positiva hacia este colectivo. La decisión de incluir los tratamientos de salud dentro del Plan Médico Obligatorio, es decir, de

⁷⁷ . Así lo señala El miembro de la comisión de Justicia y autor del dictamen de minoría Juan Manuel Obiglio: 'Creo que esta cuestión debió tener un mayor debate y, en todo caso, tendríamos que haber trabajado un poco más en materia de leyes antidiscriminatorias, dado que aquí estamos cambiando el orden público de nuestro país. 'Esto es algo complejo dado que son leyes cruciales, leyes que identifican a las personas en su accionar en la sociedad. Hubiera sido preferible trabajar en normas antidiscriminación, porque no es justo que las personas que decidan actuar bajo otro sexo se vean discriminadas. Este es el motivo que no me permite acompañar este proyecto en general. ' No entienden que negarles el cambio de sexo es discriminar, sino que es mantener el orden público y jurídico. No asocian una relación causal entre la negación de la identidad y la negación de un empleo, la falla del Estado en brindar la educación de calidad, y la consecuente vida en la prostitución

⁷⁸ Fragmento del discurso del diputado Olmedo

provisión gratuita, están en la línea de una política de derechos humanos para la identidad. Paradójicamente, los legisladores que se opusieron a la ley criticaban la patologización del colectivo trans a la hora de hacerlas merecedoras de tratamientos médicos gratuitos.

Muchos de los elementos de discurso refractario se centran específicamente en el argumento de que al brindarle cobertura de salud, en vez de otorgarle un derecho, se estaría re-patologizando a este sector. El diputado Obiglio, señalaba la complejidad de la cobertura médica obligatoria “porque en el proyecto se trata a esta cuestión como si fuese una patología, a fin de poder ser cubierta por el Programa Médico Obligatorio, considerando que es un retroceso que se la trate como una patología, pero la realidad es que ese argumento ha sido tomado como fundamento para darle cobertura médica”.⁷⁹

El diputado Tunessi, firmante del dictamen de mayoría de la Comisión de Legislación General y de Justicia, responde que “la gente tiene derecho a adecuar su cuerpo a la identidad que percibe o cree percibir. No hay derecho si no existe el mismo reconocimiento en las obras sociales. Si no hay este reconocimiento en estas últimas, no hay acceso igualitario al derecho que tienen todas las personas”⁸⁰.

Finalmente, el diputado Obiglio concluyó su discurso haciendo referencia al problema de reasignación de recursos escasos enunciando que “hay otros temas prioritarios para ser cubiertos con fondos públicos (...).” y en la misma línea discursiva sobre la patologización señaló “hay ciertas patologías concretas que deberían ser cubiertas y que en este momento no lo son.”⁸¹

La novedad de esta ley, o su carácter vanguardista, es que desplazo todo requerimiento de diagnóstico psicológico a la hora del acceso al cambio de sexo. Así, los tratamientos gratuitos se combinan con la despatologización, declarándolos como un derecho. Previamente, cuando la concepción del género y

⁷⁹ En versiones taquigráficas de sesión ordinaria (especial) celebrada el 30/11/2011

⁸⁰ Ídem

⁸¹ Ídem

la identidad de género se entendían como verdad biológica, cualquier variación era vista como patológica. Como tal, el cambio de sexo solo debía otorgarse para aliviar un dolor, producido por enfermedad. Al desplazar, en primer lugar a los jueces, pero en segundo lugar a los psicólogos y psiquiatras, esta ley definió el problema de identidad de género como un problema de derechos personalísimos.

MOVILIZACIÓN SOCIAL

Por último, pero no menos importante, a lo largo del debate se pone en reconocimiento el accionar de los movimientos por la diversidad sexual, y en especial las organizaciones de colectivos trans. Luego de la sanción de la ley de matrimonio igualitario, las organizaciones sociales y el gobierno habían acordado que el próximo paso, y el reclamo más urgente dentro de la agenda LGBTTI era la sanción de la ley de identidad de género. No extraña que todos los proyectos de comisión daten del año 2010, año de sanción de dicha ley

Se reconoce, por parte de los legisladores, que la ley de identidad no hubiera sido legislada sin la movilización y la visibilización social. Asimismo, aún desde la bancada oficialista, el gobierno aparece como un actor externo que toma los reclamos y, en todo caso, impulsa su concretización.

Se habla de estadísticas sobre la población trans, es decir, de indicadores sobre nivel de vida, educación y nivel de empleo. De hecho, el nivel de empleo formal es bajísimo, alta la deserción escolar, y así muchos elementos que definen la situación de opresión que enfrenta la población trans. Sin embargo, con excepción de la investigación epidemiológica y social realizada en 2006⁸² las estadísticas construidas no provienen del Estado. Los propios legisladores descansaron en la información producida por las organizaciones. Esto demuestra el rol clave que

⁸² Se trató de un estudio epidemiológico en el cual se entrevistó a varios centenares de personas travestis, transexuales y transgénero. En la misma se respetó la identidad de género de las personas, con lo cual se trató de la primera visibilización trans desde mirada Estatal. En este, se estimó una esperanza de vida de 36 años para la población trans.

tienen éstas en la problematización de la cuestión trans, en la medida en que el Estado ni siquiera tiene información propia sobre la misma.

CONCLUSIONES

En el presente capítulo analizamos el proceso de gestación de la ley de identidad de género sancionada en la Argentina. En éste intervinieron múltiples actores sociales, con diversas miradas sobre lo que requería una ley de identidad de género. El consenso político sobre la necesidad de una ley que regulara la situación de las personas travestis, transexuales y transgénero en la Argentina permitió avanzar sobre las diferencias y llegar a la sanción de la ley.

Cabe resaltar la importancia que toma el proceso de negociación y posicionamiento de los diversos actores sociales frente a la cuestión. En este sentido, el diseño de una política integral de derechos humanos de acuerdo a las demandas específicas del colectivo travesti y transexual se gestó a través de las disputas internas del movimiento LGBTTI. Por lo tanto, los actores institucionales-- legisladores y legisladoras-- fueron receptivos de las demandas y políticas propuestas por parte de dichas organizaciones.

En el siguiente capítulo analizaremos el proceso de implementación de la ley de identidad de género. Realizaremos esto con el objetivo de evaluar de qué manera se están llevando a cabo las múltiples medidas políticas en pos de un reconocimiento de los derechos humanos del colectivo travesti y transexual en la Argentina.

3. Un abordaje sobre el proceso de implementación

En los capítulos anteriores hemos analizado las distintas fases de la construcción de una política pública de derechos humanos para el colectivo travesti y transexual. El análisis recorrido comenzó con el proceso de problematización y visibilización de las demandas de acceso a distintos derechos fundamentales, y continuó con la acción política de las organizaciones. Posteriormente, analizamos cómo esas demandas ingresaron en la agenda gubernamental y se convirtieron en políticas cuando las instituciones le dieron sanción a la Ley de Identidad de Género. Sin embargo, no podemos dar por cerrado nuestro análisis sobre la política estatal hacia el colectivo trans. El proceso de implementación de las políticas públicas es tan importante como la forma en que éstas se diseñan. En consecuencia, es preciso aproximarnos a la forma y la medida en que los actores políticos están implementando la ley, ya que en este contexto las políticas se ponen a prueba y la efectividad o ineffectividad de las mismas depende de la manera en que logra responder a las diversas demandas del universo al que apunta.⁸³ Este proceso se entiende fundamental a la hora de poder redefinir los márgenes de la problemática que busca atender, sus nuevas dimensiones, el alcance y las limitaciones—ya sea institucionales, ya sea del propio diseño de política, o bien de sobre el nivel de penetración en el universo contemplado-- que salen a la luz. Por lo tanto, en este capítulo haremos una aproximación al proceso de implementación de la ley de identidad de género, luego de dos años de su sanción.

La ley se puede, en principio, desmembrar en dos esferas de intervención de la política pública. La primera consta de las disposiciones legales y administrativas que habilitan a todas las personas a realizar un cambio de sexo registral y nombre de pila, de acuerdo con su identidad de género auto-percibida. La segunda se refiere al derecho de todas las personas al acceso gratuito a los tratamientos

⁸³ BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto; Op Cit; p 12

hormonales e intervenciones quirúrgicas, al incluirlos dentro del Plan Médico Obligatorio. En este sentido, el análisis de la implementación no puede ser dicotómico, sino que debe hacerse de forma integral, teniendo en cuenta tanto el federalismo –y la distribución de competencias entre el Estado nacional y los Estados subnacionales-, como así también el rol de cada uno de los múltiples actores sociales y políticos. Por ello, es necesario destacar que en ambas esferas, tanto en el derecho a la identidad registral, como en los derechos a la salud, se ponen en juego distintas competencias de las provincias.

Respecto del derecho registral, el principal actor gubernamental –de orden federal- es el Registro Nacional de las Personas. Este es un organismo autárquico y descentralizado, con dependencia del Ministerio del Interior y Transporte, a través de la Secretaría del Interior, dependiente del Ministerio de Interior y Transporte de la Nación. Con la firma del Poder Ejecutivo del Decreto 1007/2012, se reglamentó la “rectificación registral de sexo y cambio de nombre/s de pila e imagen”⁸⁴, buscando deslindar la convergencia de competencias provinciales y nacionales. Si bien se reconoce la facultad registral en las provincias, el decreto establece que los gobiernos provinciales “pueden dictar normas sobre la organización de sus Registros Civiles locales, pero sin que se contraponga con las disposiciones de fondo”, negándose así la posibilidad de que las jurisdicciones puedan legislar en contraposición con la Ley 26.743. Con este decreto reglamentario se pretende hacer operativas disposiciones previstas en la ley. Asimismo, la reglamentación insta a que las distintas agencias subnacionales y nacionales unifiquen las formas de acceso al derecho a través de un formulario único aprobado por el Consejo Federal de Registros del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la República Argentina. De esta forma, la competencia de los registros civiles provinciales en gestionar los pedidos de cambio de sexo registral queda sumergida dentro de una directiva nacional y centralizada⁸⁵.

⁸⁴ Decreto 1007/2012, www.infoleg.gov.ar

⁸⁵ Asimismo, el decreto reglamenta la situación de las personas extranjeras en el ejercicio de su derecho a la identidad de género. Como fue un aspecto que no se contempló en la ley, y ante la imposibilidad de realizar una rectificación del acta de nacimiento extranjera, se elaboró el siguiente

¿Cómo podemos evaluar la implementación de esta esfera de la política pública? Recientemente, el Ministerio del Interior del Interior y Transporte de la Nación ha publicado datos⁸⁶, sobre los que se puede concluir en un éxito de la misma. La información nos revela que, para los primeros tres meses de vigencia de la ley, se realizaron 1.469 cambios de sexo registral en todo el país, con preeminencia de los distritos más poblados; Buenos Aires es el que más registró (406), seguido por la Ciudad de Buenos Aires (254), Córdoba (184), Santa Fé (89), Salta (67) y Tucumán (65)⁸⁷. A estos datos, la Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans⁸⁸ agrega que, para el 26 de marzo de 2014, se han logrado 4.500 cambios de sexo en todo el país⁸⁹. Sin embargo, debemos aclarar que estos números por sí solos no concluyen en el éxito de la política pública. Pero cuando tenemos en cuenta que el carácter centralizado de la autoridad de aplicación y el diseño de agilidad, gratuidad y no judicialidad del trámite previsto, permitieron que no se registre ningún reclamo por negativa de este derecho, estamos más cerca de evaluar la implementación como exitosa.

¿Qué ocurre con la otra esfera de la política pública, la referida a cuestiones de salud? En primer término, debemos señalar que su implementación presenta mayores complicaciones. Desde la Reforma constitucional de 1994, la salud pasó a ser competencia y responsabilidad (financiera y política) de los gobiernos

criterio: Para los extranjeros residentes que provienen de países donde las normativas locales habilitaban una rectificación del sexo al nacer, automáticamente, bajo pedido de la persona, el Registro Nacional de las Personas estará obligado a realizar las respectivas rectificaciones en todos los documentos expedidos (Residencia, DNI extranjero, entre otros). Para las personas en cuyos países de origen no existen normativas que habiliten la rectificación registral, el Poder Ejecutivo interpreta que “resulta necesario contemplar un procedimiento especial que respete plenamente su derecho a la identidad de género aún frente a la imposibilidad legal y práctica de la rectificación registral contemplada en la Ley N° 26.743”.

⁸⁶ Se puede acceder desde la página del Ministerio del Interior: http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/archivos_estadisticas/identidadGenero.pdf

⁸⁷ Como analizamos previamente, el Ejecutivo Nacional analizó las competencias compartidas entre las provincias y el Gobierno Federal, interpretando que lo que respecta a la documentación nacional, entre éstas la identificación personal y registro de sexo, es competencia del gobierno federal.

⁸⁸ Información recogida por comunicaciones a través de correos electrónicos.

⁸⁹ El 85% de estos, correspondiente a la población trans femenina, y el 15% a la población trans masculina.

provinciales. Esto significa que toda política de salud que pretenda lograr un alcance en todo el territorio nacional requiere del compromiso y la coordinación de todos los gobiernos provinciales. En segundo término, destacamos que, a diferencia de lo que ocurrió con el derecho registral, el decreto reglamentario omitió esta segunda esfera. Esto es vital para la implementación de esta esfera de la Ley, ya que para habilitar el acceso a dichos tratamientos médicos se requiere de una gran inversión, económica y de recursos humanos. Al no regularse la forma y la fuente de financiamiento (en la reglamentación), se congela de hecho el acceso a estas prácticas de salud.

Debido a la especialidad de las prácticas de reasignación de sexo, un factor primordial para poder hacer efectiva su realización es la existencia de profesionales capacitados en tales procedimientos. Se puede presuponer que, debido a que estas prácticas estaban prohibidas por el artículo 19 inciso 4 de la Ley de Ejercicio de la Medicina, no existía personal profesional que pudiera hacer realidad el derecho al “cambio de sexo”. Esto, afortunadamente, no fue así. De hecho, ha habido antecedentes de operaciones realizadas en el país, logradas por orden judicial, lo que ha permitido la gesta de un modesto cuerpo de profesionales especializados en la materia. En 1997, Cesar Fidalgo, jefe de urología del Hospital Gutiérrez de la Plata, formó un equipo interdisciplinario para realizar la primera operación de adecuación de sexo en el país. El establecimiento es pionero en la materia, y junto a otros centros médicos, como el Hospital Iturraspe (Santa Fé), el Durand (C.A.B.A), el Fernández (C.A.B.A), representan los espacios donde las personas trans pueden acceder a solicitar tratamientos. Con la eliminación de la condición de autorización judicial que estableció la Ley de Identidad de Género, se evidenció un significativo aumento de la demanda por operaciones de reasignación sexual. En los años previos a la sanción de la ley, el Hospital Gutiérrez recibía consultas de aproximadamente 25 personas por año, con una lista de espera de 17. Luego de la ley, el número creció a 130⁹⁰. Este crecimiento de la demanda no fue acompañado por el compromiso de los agentes de salud

⁹⁰ “Aumentó la demanda de operaciones de cambio de sexo” publicado en Tiempo Argentino el 03/02/2013

para dar rápida respuesta ante la demanda. Esto fue posible debido a la falta de reglamentación del artículo 11 de la ley. Por este motivo no podemos concluir que esta esfera de la política pública, referida a la salud, ha sido implementada con éxito. Se requieren muchas acciones para llegar a ese lugar: la reglamentación de este derecho, el correcto funcionamiento del organismo regulador de la salud⁹¹, el compromiso de los agentes de salud y un eficaz funcionamiento de las instituciones de “rendición de cuentas” del Estado nacional y los Estados provinciales.

DESAFIOS PENDIENTES

Luego de haber destacado los logros y algunas dificultades en la implementación de la política pública que diseñó la Ley de Identidad de Género, es importante que abordemos las cuestiones que aún quedan pendiente en el reconocimiento jurídico, en igualdad, del colectivo trans y travesti.

En primer lugar, y en relación al derecho registral, es pertinente destacar que el decreto reglamentario no abarcó taxativamente toda materia registral, sino que se centró en las cuestiones de documentación nacional: documento nacional de identidad y acta de nacimiento. Todavía quedan múltiples formas de registros de datos (como pueden ser los certificados de matrimonio o actas de nacimientos de hijos) que fueron excluidos y se mantienen bajo la órbita de las provincias. Esto plantea diferencias y desigualdades regionales a la hora del acceso al derecho a la identidad. Cabe tomar como ejemplo una familia salteña cuyos padres son personas trans. Obtuvieron su cambio de documento en 2012, posteriormente a haber registrado el nacimiento de su hija en 2011. Esto plantea el problema de

⁹¹En un pedido de informe presentado ante la Superintendencia de Salud por el diputado Horacio Piemonte (CC-ARI Buenos Aires) en el cual se consulta sobre la cantidad de servicios de salud otorgados en el marco de la ley 26.743, el organismo reconoce sólo tener registro de las solicitudes hechas por usuarios que hayan reclamado respuesta negativa al acceso de los mismos por parte de instituciones de salud. Detallan 4 denuncias, entre las que usuarios plantean, entre otras cosas, no haber recibido tratamientos por “no estar incluidos dentro del Plan Médico Obligatorio”, o haberseles rechazado el acceso gratuito a los tratamientos hormonales. En este documento, el organismo de control reconoce no haber aplicado ningún tipo de sanción “ante el incumplimiento de las prestaciones de la ley 26.743”

tener documentación—el acta de nacimiento—que no refleja la identidad del padre y la madre de la niña. Han enfrentado la negativa al pedido de rectificación de dicho documento por parte Registro Civil de Salta, a cargo de Mónica Antacle, quien luego de rechazar el mismo, lo derivó al Ministerio de Gobierno, y éste a la Fiscalía de Estado. Nuevamente, queda expuesta una falencia en la implementación del aspecto registral de la ley, en la medida en que el hecho de que no se logre la absoluta la centralización—intervienen decisiones de actores subnacionales- provoca desigualdades en el ejercicio de la identidad de todas las personas en el territorio.

En segundo lugar, debemos señalar que todavía no se ha elaborado ningún plan nacional de acceso a la salud para la población trans. Este pendiente fue planteado, el 11 de mayo de 2014 por las organizaciones CHA y 100% Diversidad ante el Ministro de Salud de la Nación. Principalmente, reclaman la “inmediata reglamentación” del artículo 11 de la ley, argumentando que el Sr. Ministro de Salud de la Nación, Juan Manzur, “no tomó ninguna medida relevante para aplicar la ley, las prestaciones de salud tienen enormes dificultades tanto en el sistema público como en las obras sociales, vulnerando el derecho a la salud integral de las personas trans”⁹² ¿A qué se refieren en concreto estos planteos? Al no haberse desarrollado un plan nacional de acceso a estos tratamientos, y ante las características fragmentadas del sistema de salud, las personas trans y travestis siguen encontrando barreras en el acceso a su derecho a la salud. Muchas prepagas y obras sociales rechazan los pedidos de tratamientos hormonales gratuitos. Algunas aluden a que el artículo 11 no se encuentra reglamentado, otras simplemente desconocen la ley. Así lo retrata Marcela Romero, dirigente de ATTTA: “A lo mejor (las personas) van a un lugar, les dicen que no y les caemos como organización. Casi siempre te dicen: ‘disculpe señora, no sabíamos que

92 “Reclaman para que los transexuales se puedan operar en forma gratuita”; Tiempo Argentino; 9 de mayo de 2014

existía la ley'. Y siempre terminan dando lo que pedimos"⁹³. A su vez, esta organización interactúa con agentes de salud (hospitales, clínicas, etc.) y agencias estatales, para exigir la implementación de sus derechos. Veamos el caso de Rosario, una mujer trans. Ella tiene 23 años y logró, sin llegar a instancias judiciales, que la empresa de salud OSDE le cubriera su operación de reasignación de sexo. Ante la primera negativa de la prepaga, se contactó con el activista legal, Emiliano Litardo y presentaron una carta documento a la empresa. Con el tiempo, cuenta Rosario, 'recibí una llamada de Emiliano, diciéndome que había un médico que estaba operando por OSDE. Inmediatamente pedimos turno"⁹⁴. Hoy, Rosario ya se encuentra recuperándose de su operación.

El caso exitoso de Rosario comprende el sistema privado de salud, pero este sólo alcanza a una ínfima proporción del colectivo trans. Según un estudio realizado por la Fundación Huésped y ATTTA, que encuestó a 498 personas trans a lo largo de seis regiones del país⁹⁵, el 78% de esta población se atiende en el sistema de salud público, el 11% por obra social y sólo el 1.7% en el sistema privado de prepagas.

Otro desafío pendiente de la política de salud se relaciona con el acceso seguro de los tratamientos hormonales y quirúrgicos. El mismo estudio revela que la mayoría lo hacía en domicilios particulares, sin estar bajo el control y la supervisión de profesionales. Los datos develan que el 54% de las personas trans afirma haberse administrado los tratamientos hormonales por cuenta propia; mientras que sólo el 19% reconoce haberlo hecho a través de un profesional. A esta situación, debemos agregar que se ha identificado a la inyección de aceite industrial en el cuerpo como una práctica común. Más de la mitad de las entrevistadas ha manifestado haber utilizado práctica (62%), de las cuales el 92.8% lo hizo con la ayuda de otra persona trans.

⁹³ Entrevista realizada a Marcela Romero el 31 de marzo de 2014

⁹⁴ Entrevista realizada a Rosario Mena el 2 de abril de 2014

⁹⁵ "Ley de identidad de género y acceso al cuidado de la salud de las personas trans en la Argentina" Asociación de Travestis, Transexuales y Transgénero de Argentina y Fundación Nexos; Buenos Aires; 2013

Todos estos datos muestran una desvinculación profunda del universo de personas trans con el sistema de salud. Esta situación excede la cobertura de tratamientos específicos, y se explica por muchos años de hostigamiento, exclusión y discriminación que ha sufrido este colectivo en los diferentes institutos de la salud. El miedo a la ridiculización, al maltrato médico, el no respeto a su identidad de género, la posibilidad de que las mujeres trans y travestis sean tratadas en salas de hombres, y las violencias consecuentes, son todos retratos aproximativos que pueden dar a entender las circunstancias que alejaban a muchas ciudadanas y ciudadanos de las instituciones de salud, y la razón por la cual muchas acudían en situación de alto riesgo y no para su atención primaria de prevención. Esta tendencia parece estar revirtiéndose, en la medida en que el reconocimiento legal de la identidad de género quitó barreras y riesgos de discriminación, y aportó positivamente para una vinculación más estrecha entre el universo de personas trans y el sistema de salud⁹⁶.

CONCLUSIONES

En el presente capítulo hemos indagado sobre la implementación de los distintos aspectos de la ley de identidad de género. Teniendo en cuenta que las políticas públicas son conjuntos de decisiones en las que intervienen diversos actores políticos, incidiendo en su realización, hemos podido dar cuenta de que existen áreas con mayor grado de implementación que otras.

⁹⁶ El documento compara resultados obtenidos en 2011 (antes de la ley) con los resultados de 2013: “Mientras que en 2011 el 41,2% de los encuestados evitaba asistir a un centro de salud por miedo a ser discriminado, este número se redujo a un 5,3% en el último año. Asimismo, algunas de las situaciones más frecuentes previas a la ley, como no ser llamadas por su nombre de elección (67,1%) y ser ridiculizadas o agredidas por el personal (40,2%) se redujo a un 17% y un 12,7% después de la ley. Desde mayo de 2012, 7 de cada 10 entrevistadas mencionó no haber vivido ninguna de las situaciones de E&D (estigma y discriminación) previamente mencionadas, a comparación del 19,2% previo a la ley. En la misma línea, se observó que el porcentaje de discriminación en aquellas que tienen DNI con cambio de identidad fue significativamente menor que aquellas que no tienen nuevo DNI ($p=.01$).

Entendemos que el nivel de centralización de la autoridad de aplicación juega un papel fundamental en el relativo éxito de la implementación en materia registral. En este sentido, es la persistencia de actores subnacionales en algunos aspectos de la regulación registral la introduce desigualdades e ineficiencias en el ejercicio legal de la identidad trans.

En relación al acceso a la salud, es ineludible identificar la mayor complicación en la implementación en el funcionamiento descentralizado y las altas competencias de los gobiernos subnacionales sobre del sistema de salud. Sin embargo, esto no imposibilita en sí el diseño de una política nacional de acceso a la salud integral para las personas trans dirigida por el gobierno central. Es necesario reconocer el peso del mayor nivel de recursos económicos, de recursos humanos y tecnológicos, que esta área de la política demanda.

Por lo planteado previamente, habiéndonos aproximado a evaluar los aspectos principales de la ley de identidad de género, es posible advertir desafíos pendientes en relación al acceso pleno de los derechos humanos del universo trans. Este fue el sentido del apartado: analizar las políticas públicas que se requieren para el colectivo trans, luego de la sanción de la ley 26.743, entendiendo que “la meta general de la evaluación es producir información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y al futuro de las políticas públicas”⁹⁷.

⁹⁷ BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto; Op Cit; p 18

4. Conclusiones

En este trabajo hemos mostrado el proceso a través del cual se fue gestando la ley de identidad de género como política pública de derechos humanos. Comenzamos nuestro análisis desde el proceso de formulación de la cuestión trans, intentando dar cuenta de la conflictiva y dinámica relación entre este colectivo y el Estado, identificando la evolución de las demandas, el ingreso de éstas en la agenda, y las políticas públicas desarrolladas por el gobierno.

La sanción de la ley de identidad de género representa un giro en la relación del Estado con el colectivo trans. De la patologización médica y psiquiátrica y la criminalización social, por medio de los Códigos de Faltas, se pasó al reconocimiento legal y social de la identidad de este colectivo. La inclusión legal permite, por un lado, el ejercicio del derecho de la identidad, y por otro lado, la identificación de este colectivo y sus demandas específicas. Sin embargo, no basta con ello para el garantizar el acceso a la salud, al trabajo y la educación. Para el acceso efectivo a esos derechos por parte del colectivo trans se precisan políticas públicas particulares activas que lo hagan posible.

La puesta en agenda de la problemática del colectivo trans se planteó en términos de la exclusión y marginación de un sector de la población en el acceso a los derechos básicos. A su vez, a medida que se redefinió la problemática trans desde un problema de penalidad de la prostitución hasta una problemática de identidad y derechos humanos, también se expandieron las fronteras de políticas públicas que se demandaron al Estado. Identificamos un contexto de ventana de oportunidad favorable al ingreso de políticas de diversidad sexual en la agenda gubernamental. De todas formas, para que este proceso de expansión de demandas se llevara a cabo, fue imprescindible la organización política y social del colectivo travesti y transexual, en la medida en que permitió redefinir discursos y generar reclamos de política pública de acuerdo a sus demandas e intereses.

.A más de dos años de la sanción de la ley consideramos importante realizar un modesto acercamiento hacia el proceso de implementación de la ley. A pesar de contar con escasos datos oficiales, esta investigación nos permitió ver que existen demandas pendientes a resolver por parte de las distintas agencias gubernamentales, sobre todo—aunque no exclusivamente— en el ámbito del acceso a la salud integral. Destacamos que, aún en este proceso, conservan un rol central las organizaciones de la sociedad civil, que funcionan como actores que favorecen el *accountability*, reforzando la relación entre un Estado que debe dar cuenta de sus responsabilidades, y una ciudadanía empoderada y activa en el reclamo de sus derechos. A modo de ejemplo, es importante citar el trabajo realizado por la Fundación Divino Tesoro en la creación del primer bachillerato para personas trans, que se inauguró luego de la sanción de la ley.

Cabe dejar planteado que a nivel cultural hay aspectos de esta ley que exceden a todo análisis de política o que cuyos efectos aún están lejos de nuestro alcance, así también como hay otros aspectos que requieren de políticas de inclusión activas de parte de los gobiernos como es el hecho de que aún hoy la mayoría del colectivo trans esté en situación de prostitución, o no haya terminado el secundario. Como planteamos a lo largo del trabajo, esta política es un punto de partida central en favor de la ampliación y profundización del concepto de ciudadanía, que incorpora al cuerpo y la identidad de género como un derecho personalísimo del que todos tenemos de ejercer, deviniendo en la identidad que dicte nuestro deseo y voluntad.

BIBLIOGRAFÍA

- BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto (1997); *La nueva administración pública*; Alianza Universidad; Madrid
- BERKINS, Lohana y FERNÁNDEZ, Josefina (2005) ; *La gesta del nombre propio: Informe sobre la situación de la comunidad travesti en la Argentina*; Buenos Aires; Ed. Madres de Plaza de Mayo
- CABRAL, Mauro (2008); *Comparecer: un comentario*. Obtenido de la página oficial del Centro Latinoamericano Em Sexualidades e Direitos Humanos (CLAM): http://www.clam.org.br/uploads/conteudo/artigo_comparecer.pdf
- Cámara de Diputados de la Nación; versiones taquigráficas de sesión ordinaria (especial) celebrada el 30/11/2011. Versión online disponible en :<http://www.hcdn.gov.ar/sesionesxml/item.asp?per=129&r=10&n=13>
- Cámara de Senadores de la Nación; Versiones taquigráficas de 3º sesión ordinaria celebrada el 9 de mayo de 2012; Versión online disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/2012-05-09%2000%3A00%3A00/05/downloadTac>.
- Comisaría de Derechos Humanos del Consejo de Europa; *Derechos Humanos e Identidad de género, informe temático de Thomas Hamamberg, comisario de Derechos Humanos del consejo de Europa*; Obtenido de la web oficial de Transrespect Transphobia: http://www.transrespect-transphobia.org/uploads/downloads/Publications/Hberg_es.pdf
- CUTULI, María Soledad (2011). "El escándalo. Modos de estar, negociar, resistir y demandar. El caso de las *travestis* y *transexuales* del área metropolitana de Buenos Aires". En: GRIMBERG, M., ERNANDEZ MACEDO M. & MANZANO V. (comps.). *Antropología de tramas políticas colectivas: estudios en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Antropofagia/FFyL-UBA.

- DI TRANO, Daniel (2012); *Ley 26743 de identidad de género. Hacia la despatologización de las expresiones de género trans* en “Segunda Jornada de investigadores en formación. Reflexiones en torno al proceso de investigación. ”
- ENCARNACIÓN, Omar (2011); *Latin America Gay Right’s Revolution*” en Journal of Democracy, Vol. 22, N°2
- FAUSTO STERLING, Anne (2000); *Cuerpos sexuados: la política de género y la construcción de la sexualidad*; Barcelona; Melusine
- FASSIN, Eric (2009); “*La democracia sexual y el conflicto de las civilizaciones*” en Género, sexualidades y política democrática, UNAM y Pueg/Colmex (Cuadernos Simone de Beauvoir); México
- FIGARI, Carlos (2011); “*Matrimonio Igualitario: ciencia y acción política*”, en Solari, Néstor y Von Opiela, Carolina, *Matrimonio entre personas del mismo sexo. Ley 26618. Antecedentes. Implicancias. Efectos.*; Buenos Aires; Editorial La Ley
- HILLER, Renata (2010); “*Matrimonio igualitario y espacio público en Argentina*”, en Pecheny, Mario et al. (coords), *Matrimonio igualitario. Perspectivas sociales, políticas y jurídicas* (pp.85- 130); Buenos Aires; Eudeba
- HILLER, Renata (2012); “*En las faldas de O Donnell: discutiendo los alcances del ‘matrimonio igualitario’ en la Argentina*”; Sociedade e Cultura, vol. 15, núm 2, julio-diciembre, 2012 (pp.359-368); Goiania, Brasil ; Univeridade Federal de Goiás

- Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo; *Hacia una ley de identidad de género*; Obtenido de: <http://inadi.gob.ar/promocion-y-desarrollo/publicaciones/hacia-una-ley-de-identidad-de-genero/>
- MAFFIA, Diana (2003); Sexualidades migrantes: género y transgénero; Argentina; Feminaria editora
- MORENO, Aluminé (2008); *La invisibilidad como injusticia*; en PECHENY, Mario y otros; “*Todo sexo es político: estudios sobre la sexualidad en la Argentina*” (pp.217-244); Buenos Aires; Libros del Zorzal
- O’DONNELL, Guillermo Y OSLAK, Oscar (1981); “*Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*”; Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) ; Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/Nº4.
- PECHENY, Mario y DE LA DEHEZA, Rafael (2010); “*Matrimonio igualitario. Perspectivas sociales, políticas y jurídicas*”; Eudeba; Buenos Aires.
- PECHENY, Mario, FIGARI, Carlos y JONES, Daniel(comp.)(2008) “*Todo sexo es político: estudios sobre sexualidades en Argentina*”; 1 ed. Libros del Zorzal; Buenos Aires
- Panel Internacional de Especialistas en Legislación Internacional de Derechos Humanos y en Orientación Sexual e Identidad de Género (mayo de 2007) “*Principios de Yogyakarta, Principios sobre la aplicación de la legislatura Internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*” .Obtenido de la página oficial de la Organización de Estados Americanos:
http://www.oas.org/dil/esp/orientacion_sexual_Principios_de_Yogyakarta_2006.pdf

- THEODOLOU, Stella, CAHN, Mathew (1995); *Public Policy: the essential readings*. Englewood Cliffs, New Jersey; Prentice Hall
- ZAMBRINI, Laura (2008); *Cuerpos, indumentarias y expresiones de género: el caso de las travestis de la Ciudad de Buenos Aires*; en PECHENY, Mario y otros; *“Todo sexo es político: estudios sobre la sexualidad en Argentina”*(pp.123-146); Buenos Aires; Libros del Zorzal

Notas periodísticas referidas:

- “Aumentó la demanda de operaciones de cambio de sexo” 03/03/2013, Tiempo Argentino. Obtenida de:
<http://tiempo.infonews.com/2013/02/03/argentina-95752-aumento-la-demanda-de-operaciones-de-cambio-de-sexo.php>
- “Córdoba: Los padres de un adolescente piden el cambio de sexo para su hijo” 04/10/2005 Diario Los Andes. Obtenida de:
<http://www.losandes.com.ar/notas/2005/10/4/sociedad-169335.asp>
- “Fallo inédito: nació varón, pero en su DNI tendrá nombre de mujer” 21/09/2008 Diario 26. Obtenida de:
<http://www.diario26.com/index.php?p=notadetalle&idNota=74860>
- “Reclaman para que los transexuales se puedan operar en forma gratuita” 09/05/2014, Tiempo Argentino. Obtenida de:
<http://tiempo.infonews.com/2014/05/09/sociedad-124034-reclaman-para-que-los-transexuales-se-puedan-operar-en-forma-gratuita.php>
- “Un documento que no discrimina” 26/01/2011, Página/12. Obtenida de:
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-161153-2011-01-26.html>

Entrevistas realizadas:

- Marcela Romero realizada el 31 de marzo de 2014
- Rosario Mena, realizada el 02 de abril de 2014
- Emiliano Litardo realizada el 14 de mayo de 2014
- Fernanda Gil Lozano realizada el 20 de mayo de 2014