

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Género, raza y Derechos Humanos

GÉNERO, SEXUALIDAD E IZQUIERDAS LATINOAMERICANAS

EL RECLAMO DE DERECHOS DURANTE LA MAREA ROSA

Elisabeth Jay Friedman [Comp.]

*Felicitas Rossi y Constanza Tabbush
[Coords. de la edición en español]*

**GÉNERO, SEXUALIDAD
E IZQUIERDAS LATINOAMERICANAS**

**EL RECLAMO DE DERECHOS DURANTE
LA MAREA ROSA**

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares.

Este libro es el producto de una colaboración entre académicas del continente americano, publicado originariamente en inglés bajo el título *Seeking rights from the left: Gender Sexuality and the Latin American Pink Tide*, Duke University Press, Durham and London, 2018.

Género, sexualidad e izquierdas latinoamericanas : el reclamo de derechos durante la marea rosa / Elisabeth Jay Friedman ... [et al.] ; compilado por Elisabeth Jay Friedman ; coordinación general de Felicitas Rossi ; Constanza Tabbush ; prólogo de Amy Lind. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2020.
Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-722-592-1

1. Estudios de Género. 2. Sexualidad. 3. Izquierda Política. I. Friedman, Elisabeth Jay II. Friedman, Elisabeth Jay, comp. III. Rossi, Felicitas, coord. IV. Tabbush, Constanza, coord. V. Lind, Amy, prolog.
CDD 305.42

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Feminismos / Estudios de Género / Sexualidades / Movimientos Sociales / Movilizaciones / Activismo Político / Estado / Izquierdas / Pensamiento Crítico / América Latina

Colección Grupos de Trabajo

GÉNERO, SEXUALIDAD E IZQUIERDAS LATINOAMERICANAS

**EL RECLAMO DE DERECHOS DURANTE
LA MAREA ROSA**

Elisabeth Jay Friedman

(Comp.)

Felicitas Rossi y Constanza Tabbush

(Coords. de la edición en español)

Grupo de Trabajo Género, (des)igualdades
y derechos en tensión



CLACSO



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Equipo Editorial

María Fernanda Pampin - Directora Adjunta de Publicaciones

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

María Leguizamón - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Equipo

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Teresa Arteaga, Tomás Bontempo, Natalia Gianatelli y Cecilia Gofman



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

Género, sexualidad e izquierdas latinoamericanas. el reclamo de derechos durante la marea rosa (Buenos Aires: CLACSO, abril de 2020)

ISBN 978-987-722-592-1

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor. La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional  **Asdi**

“La traducción es política y teóricamente indispensable para forjar alianzas y epistemologías políticas feministas, prosociales, antirracistas, poscoloniales/ decoloniales y antiimperiales porque el continente latinoamericano —como una formación cultural transfronteriza en lugar de uno territorialmente delimitado— debe ser entendido como translocal...”

Sonia E. Álvarez

Introducción a *Translocalities/translocalidades: feminist politics of translation in the Latin/a Americas*.

A las próximas generaciones de activistas

ÍNDICE

| | | |
|--|--|-----|
| Amy Lind Prólogo | | 13 |
| Agradecimientos | | 17 |
| Elisabeth Jay Friedman y Constanza Tabbush Introducción Disputas en la marea rosa: una mirada desde el género y la sexualidad | | 19 |
| Niki Johnson, Ana Laura Rodríguez Gustá y Diego Sempol Claves para explicar avances y retrocesos en los derechos de las mujeres y las personas LGBT en Uruguay. Múltiples presiones, resistencia política e inercias estructurales | | 71 |
| Constanza Tabbush, Ma. Constanza Díaz, Catalina Trebisacce y Victoria Keller Matrimonio igualitario, identidad de género y disputas por el derecho al aborto en Argentina. La política sexual durante el kirchnerismo (2003-2015) | | 109 |
| Gwynn Thomas Trabajando dentro de un consenso político generizado. Progresos dispares en materia de género y sexualidad en Chile | | 143 |
| Marlise Matos Género y sexualidad en la política pública de Brasil. Progresos y retrocesos en la despatriarcalización y desheteronormalización del Estado | | 177 |
| Shawanna Mullenax Transformación <i>de jure</i> , estancamiento <i>de facto</i> . El estatus de los derechos de las mujeres y las personas LGBT en Bolivia | | 209 |

Rachel Elfenbein

¿Hacia un socialismo feminista? Género, sexualidad,
poder popular y Estado en la revolución bolivariana de Venezuela | 239

Edurne Larracochea Bohigas

La “segunda revolución” de Ortega en Nicaragua.
¿“Restituyendo los derechos” de las mujeres y la diversidad sexual? | 279

Annie Wilkinson

La Revolución Ciudadana de Ecuador (2007-2017). Una década
perdida para los derechos de las mujeres y la igualdad de género | 319

Sonia E. Álvarez

Maniobrando el giro conservador: lecciones comparativas
de la marea rosa y estrategias a futuro para los activismos feministas y
queer de las Américas | 357

Sobre las autoras y autores | 365

CLAVES PARA EXPLICAR AVANCES Y RETROCESOS EN LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y LAS PERSONAS LGBT EN URUGUAY

MÚLTIPLES PRESIONES, RESISTENCIA POLÍTICA E INERCIAS ESTRUCTURALES

Niki Johnson, Ana Laura Rodríguez Gustá
y Diego Sempol¹

En América Latina, Uruguay está considerado un país pionero. A principios del siglo XX, se establecieron importantes precedentes jurídicos en defensa de los derechos de las mujeres en el ámbito familiar, el sistema educativo y el ámbito laboral. En 1932, Uruguay se convirtió en el primer país de la región en otorgar a las mujeres plenos derechos políticos para votar y presentarse a las elecciones, y la igualdad de derechos civiles se consiguió en 1946. La Constitución de 1917 también separó, formalmente, al Estado de la Iglesia Católica y, desde entonces, la sociedad uruguaya se ha secularizado de modo creciente, registrando actualmente niveles muy bajos de creencias y prácticas religiosas en comparación con el resto de América Latina (*World Values Survey*, 2017). En contraste, la segunda mitad del siglo XX, que estuvo marcada por el estancamiento económico y una dictadura cívico-militar (1973-84), no mostró avances significativos en términos de los derechos de las mujeres.

En el período posterior a la dictadura, la política uruguaya fue testigo del sostenido crecimiento electoral del Frente Amplio (FA),

¹ Quisiéramos agradecer a los/as participantes en el Congreso LASA 2016 por sus comentarios sobre este capítulo.

una coalición de partidos de izquierda fundada en 1971. En 1989, el FA obtuvo el control del gobierno subnacional de la capital y en 2004 ganó las elecciones presidenciales por primera vez, una victoria repetida posteriormente en 2009 y 2014. Desde su llegada al poder, el FA ha adoptado políticas públicas que incluyen los derechos humanos y la igualdad social como principios centrales. En este contexto, los movimientos sociales uruguayos, incluidas las feministas y los grupos LGBT, impulsaron nuevos temas de política relacionados con la igualdad de género, la sexualidad, la autonomía, la lucha contra la discriminación y los derechos sexuales y reproductivos.

El FA demostró ser más abierto que los partidos políticos uruguayos “tradicionales” para incorporar estas demandas en su agenda política. Sin embargo, los derechos de las mujeres y de las personas LGBT no se convirtieron en elementos constitutivos del programa de gobierno del FA, ni ocuparon un lugar destacado en los discursos electorales de los candidatos presidenciales de la coalición. En el discurso oficial del FA, la clásica división entre desigualdades de clases y desigualdades derivadas del género, la diversidad sexual y la diferencia racial no se integraron en un único marco emancipatorio.

A pesar de esto, entre los años 2005 y 2015, el gobierno del FA promovió la igualdad de género y el respeto por la diversidad desde una perspectiva de derechos, con logros emblemáticos tales como el matrimonio entre personas del mismo sexo y la despenalización del aborto, y medidas innovadoras de acción afirmativa para la población trans. A efectos de comprender el alcance de las políticas de igualdad de género y de derechos para la población LGBT bajo el gobierno de izquierda en Uruguay, el primer objetivo de este capítulo es caracterizar estas políticas y describir el proceso que les dio origen. En particular, destacamos cómo el movimiento feminista, las organizaciones de mujeres y los colectivos LGBT utilizaron una serie de estrategias de movilización y construcción de alianzas para presionar, exitosamente, por la inclusión de los temas en la agenda de políticas.

En el caso del movimiento de mujeres, una de sus características fundamentales es la densa red entre las ONG feministas, los grupos de mujeres de base, las mujeres en los sindicatos y los partidos políticos y las legisladoras. La naturaleza multinodal del feminismo se volvió verdaderamente multisituada (en el sentido de “política multiinstitucional”, de acuerdo con lo propuesto por Armstrong y Bernstein, 2008) con la llegada al poder del FA y la posterior designación de feministas en cargos estatales y la expansión y el fortalecimiento de las instituciones de género. Esto facilitó la formación de “triángulos” estratégicos de políticas feministas (Holli, 2008) entre mujeres con cargos electivos, actores del movimiento feminista y de mujeres y “*femócratas*”

(Sawer, 1995) en oficinas de políticas para las mujeres, las cuales Mazur (2002: 4) identifica como una de las “condiciones más importantes para el éxito feminista”.

Por el contrario, en el período bajo estudio, el movimiento LGBT mantuvo su naturaleza principalmente “social” y sus actores clave permanecieron en las organizaciones del movimiento. Pero aprovechó la ventana de oportunidad creada por el ascenso al poder del FA al “reencuadrar” (Benford y Snow, 2000) sus demandas dentro de una agenda más amplia de justicia social. Dada la naturaleza débil e incipiente de las instituciones antidiscriminatorias, el movimiento LGBT persiguió sus objetivos desarrollando alianzas con “actores críticos” de los ámbitos legislativos y ejecutivos, entendidos como “aquellos que son capaces de aportar recursos para apalancar el proceso de construcción de alianzas e influir en los resultados de la política de género” (Macaulay, 2005: 5; Childs y Krook, 2009).

Con base en recientes discusiones de la bibliografía acerca de las políticas feministas (Htun y Weldon, 2010; Mazur, 2002), en este capítulo sostenemos que, a pesar de los avances, muchas políticas no logran sus objetivos y existen brechas de implementación respecto de los marcos de derechos que las sustentan. En ciertas ocasiones, las disputas por los marcos interpretativos (Bacchi, 1999; Charles y Mackay, 2013) en torno a las temáticas de las políticas resultaron en la marginación de los marcos feministas en el proceso del desarrollo de la política. En otras ocasiones, los reveses o el estancamiento en garantizar los derechos mediante políticas públicas se deben a una falta de “capacidad estatal” efectiva (Htun y Weldon, 2010: 211-12). Bajo los gobiernos del FA no parece haber existido un verdadero “cambio de paradigma” (Hall, 1993) en la regulación de las relaciones de género y la sexualidad. Por el contrario, observamos avances más bien fragmentados e incompletos y la persistencia de ideas patriarcales y heteronormativas de las relaciones sociales y los derechos. Un segundo objetivo del capítulo, por lo tanto, es proporcionar algunas explicaciones preliminares acerca de por qué ocurrió esto.

El capítulo está basado en una investigación cualitativa específicamente realizada para este proyecto durante 2014 y 2015, la cual incluye una revisión exhaustiva de la legislación y los documentos de políticas y entrevistas en profundidad con informantes clave. También retoma hallazgos de investigaciones previas realizadas por los/as autores y en su experiencia personal, por sus vínculos con los movimientos feministas y LGBT uruguayos, en calidad de académicos/as y/o activistas.

La estructura del capítulo es la siguiente: la segunda sección proporciona una visión general del ascenso al poder de la izquierda en

Uruguay y una evaluación general de su apertura hacia las agendas de igualdad de género y derechos de personas LGBT. La tercera sección se centra en los movimientos feministas, de mujeres y LGBT, sus orígenes, dinámicas organizativas y de movilización, y estrategias de *lobby*. Las secciones cuarta y quinta revisan el progreso hecho en las políticas de igualdad de género y diversidad sexual, respectivamente, bajo los dos gobiernos consecutivos del FA, entre 2005 y 2015. En estas dos secciones, revisamos los logros obtenidos, destacando el papel y la interacción entre los diferentes actores que realizan reclamos por la igualdad de género y los derechos de personas LGBT e identificamos lugares persistentes de resistencia y desafíos pendientes. En la sección final, reflexionamos sobre el conocimiento derivado del caso uruguayo para comprender la articulación de las agendas de género y LGBT bajo los gobiernos de izquierda y los desafíos y posibilidades para seguir avanzando bajo el tercer gobierno del FA que tomó posesión en marzo de 2015.

EL FRENTE AMPLIO DE URUGUAY

LA NATURALEZA Y EL ASCENSO DE LA IZQUIERDA

Durante la mayor parte del siglo XX, la política uruguaya estuvo dominada por los dos partidos “tradicionales” hasta que, en vísperas de las elecciones de 1971, se fundó el FA: una coalición de centro izquierda que aglutinó, por primera vez, a todos los partidos de izquierda tras una misma opción presidencial. Con el retorno a la democracia, el FA aumentó constantemente su proporción de votos. En 1989, obtuvo el control del gobierno local en Montevideo, la capital y hogar de la mitad de la población del país, donde desde entonces mantuvo el poder. El gobierno de Montevideo fue visto como un laboratorio para implementar políticas sociales con un marco de derechos y aspiraba a demostrar lo que el FA podría hacer si llegara al gobierno nacional. En 2004, luego de una de las crisis económicas más graves que afectara al país en décadas, el FA ganó las elecciones presidenciales y volvió a triunfar en 2009 y 2014, logrando una pequeña mayoría parlamentaria en los tres períodos.

El FA tiene una base electoral y militante perteneciente a múltiples clases sociales. Se trata de una coalición de partidos y grupos de izquierda que abarca un amplio espectro ideológico que va desde grupos radicales de izquierda a la centro-izquierda, e incluye partidos de larga data y grupos más recientes fundados en el período posterior a la dictadura. Un factor en el crecimiento electoral del FA fue su giro gradual hacia el centro político y el desarrollo de una “política progresista” basada en procesos de transformación social reformistas y gradualistas (Yaffé, 2005).

Este giro tuvo dos consecuencias importantes. Primero, dejó atrás los objetivos tradicionales de la izquierda uruguaya, tales como la reforma agraria y la nacionalización de los medios de producción. Asimismo, implicó un giro en la política económica, incluyendo su posición sobre la inversión extranjera y las alianzas público-privadas. En segundo lugar, la ampliación de la plataforma ideológica y política de la izquierda permitió a las feministas y a las secciones juveniles de varias fracciones del FA colocar nuevos tópicos en la agenda, como los derechos humanos, la igualdad de género, los derechos sexuales y reproductivos y la lucha contra la discriminación. Estos actores cuestionaron la posición privilegiada que la clase social ocupaba en el tradicional discurso emancipatorio de la izquierda y buscaron abrir el debate acerca de múltiples formas transversales de explotación y dominación social. Sin embargo, estos cambios ideológicos y estratégicos no produjeron, en última instancia, un nuevo discurso y una nueva agenda integrales de izquierda. Los actores tradicionales dentro de la izquierda no estaban dispuestos a reconocer la intersección entre la clase social y otras formas de desigualdad, y las estrategias del FA para la transformación social continuaron signadas por el falso dilema entre el reconocimiento y la redistribución (Fraser, 1997).

EL COMPROMISO DE LA IZQUIERDA CON LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LA DIVERSIDAD SEXUAL

No obstante, el FA demostró ser mucho más abierto que otros partidos para incluir propuestas de políticas de igualdad de género en los programas oficiales de gobierno. Esto se debió, principalmente, a la exitosa presión interna de militantes feministas pertenecientes al FA, quienes en 1997 formaron la Unidad Temática de los Derechos de las Ciudadanas (UTDC) dentro de la coalición. Con todo, en términos generales, los compromisos con la política de igualdad de género del FA no fueron prominentes ni en las plataformas electorales de la coalición ni en los discursos de los candidatos presidenciales. Así, durante la campaña electoral de 2004, a pesar del cuidado del candidato presidencial del FA, Tabaré Vázquez, en utilizar un lenguaje inclusivo de género, sus discursos no incorporaron referencias sustantivas a cuestiones de género (Johnson, 2005). Asimismo, el documento programático elaborado por la UTDC que analizaba las desigualdades de género existentes y formulaba propuestas de política en las seis áreas cubiertas por el programa de gobierno del FA, no se trató como parte integral de dicho programa; por tanto, las temáticas vinculadas a las cuestiones de género se relegaron a los márgenes de acción del gobierno.

En los momentos previos a las siguientes elecciones, la UTDC trató de evitar esta marginación siguiendo una estrategia diferente y

asegurando la participación de sus integrantes en todos los comités clave que contribuyeron a la elaboración del programa de gobierno del FA de 2009. Como resultado, la equidad de género se definió como uno de los principios rectores y uno de los conceptos centrales de carácter transversal que debería enmarcar la política de desarrollo nacional (“Programa de gobierno”). En tres secciones del programa se incorporaron propuestas específicas de política de género y se incluyeron demandas feministas fundamentales: paridad en la representación política; un sistema de cuidado nacional para dependientes (infantes, personas ancianas y personas con discapacidad); fortalecimiento de la agencia nacional de mujeres y legalización del aborto. Sin embargo, como antes, estas propuestas no fueron puestas en un primer plano por el candidato presidencial del FA en 2009, José Mujica, ni incluidas como medidas prioritarias en la plataforma electoral y el discurso de la izquierda (Johnson y Pérez, 2010).

Aunque ciertas propuestas de política feministas –como la legalización del aborto– fueron indudablemente “silenciadas” por razones de estrategia electoral, también está claro que no existe un compromiso institucional de la totalidad del partido con las medidas sustantivas de igualdad de género. El hecho de que estos temas de política no fueran adoptados voluntariamente o, incluso, que fueran rechazados abiertamente por los candidatos presidenciales del FA, refleja, además, el alto grado de autonomía que tienen estas figuras, como se señalará en casos específicos más adelante. En síntesis, la mayor presencia de contenidos de género en el programa de gobierno del FA puede entenderse, más bien, como el reflejo de la capacidad de las militantes del partido con conciencia de género (UTDC) para influir en el proceso de establecimiento de la agenda.

En cambio, ni el programa de gobierno del FA de 2004 ni el de 2009 incluyeron temas de diversidad sexual, y ninguna de las demandas formuladas por el movimiento LGBT en esos años apareció entre las medidas prioritarias definidas por las administraciones de Vázquez y Mujica. De hecho, en 2013, mientras se llevaba a cabo el debate parlamentario sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo, Mujica declaró que “hay una izquierda que se olvidó de discutir la lucha por el poder y ahora se entretiene discutiendo el matrimonio igualitario” (El País, 2013) presuponiendo que la democratización del matrimonio era irrelevante para las relaciones de poder y que estaba “distrayendo” a la izquierda de los asuntos “reales”. Es también ilustrativo el hecho de que la única medida contra la discriminación apoyada directamente por Vázquez fue el decreto ejecutivo de 2009 que prohíbe la discriminación basada en la orientación sexual en el reclutamiento de personal para las Fuerzas Armadas. Este no era un

tema impulsado por el movimiento LGBT y el decreto no tenía ningún efecto práctico ya que no iba acompañado de medidas destinadas a profundizar la comprensión del problema dentro de las Fuerzas Armadas. Como se mostrará a continuación, sin la creciente presión política y la capacidad de movilización del movimiento LGBT habrían sido imposibles los avances que fueron eventualmente logrados en términos de la expansión y el reconocimiento de los derechos de la diversidad sexual.

Aunque los candidatos presidenciales de la izquierda –y, de hecho, la mayoría de los líderes de los grupos de la coalición– dieron un apoyo más bien retórico a la nueva agenda de derechos, como se mostrará más abajo, otras figuras del FA jugaron un papel crucial en impulsar leyes y políticas.

LA REPRESENTACIÓN DE MUJERES Y DE PERSONAS LGBT EN LOS GOBIERNOS DEL FRENTE AMPLIO

Desde 1995 el FA ha sido el partido con el mayor número de mujeres electas para el Parlamento, llegando a tener más de la mitad del total de mujeres legisladoras (Johnson, 2013: 9-11). Sin embargo, solo después de la aplicación de la ley de cuotas en las elecciones de 2014 las mujeres ascendieron a poco más del 20% de la bancada legislativa del FA. Análogamente, aunque el FA fue históricamente el partido que apoyó más activamente los proyectos de ley de cuotas en el Parlamento (Johnson y Pérez, 2011), esto no se acompañó con la adopción de cuotas voluntarias dentro de la coalición de izquierda en su conjunto o de sus grupos. En efecto, solamente el Partido Socialista adoptó una cuota voluntaria efectiva que, desde 1992, se aplica tanto en las elecciones a los órganos internos de toma de decisiones como en la selección (por votación) de sus candidatos/as al Parlamento.

A pesar de ser una demanda de larga data tanto del movimiento feminista como de las mujeres del partido², la representación descriptiva de las mujeres no fue considerada en la designación de los integrantes del gabinete o de otros cargos ejecutivos (CNS Mujeres, 1999, 2000, 2004). Estos son nombrados (y cambiados) a discreción del presidente y tanto Vázquez como Mujica consideraron el desempeño electoral de los grupos de izquierda como criterio principal para

2 Véase la “Agenda Política” presentada por CNS Mujeres a los candidatos presidenciales en 1999, 2000 y 2004. En 2004, el colectivo feminista Cotidiano Mujer lanzó la “Campaña 50/50”, que demandaba un gabinete de paridad. En 2014, junto con CNS Mujeres y Ciudadánías en Red (Red de Ciudadanos), presentaron a líderes políticos con más de 4 mil firmas apoyando una ley de paridad para elecciones parlamentarias.

definir la distribución de puestos. No obstante, ambas administraciones incluyeron un mayor número de ministras mujeres que las precedentes³. Además, durante el primer mandato de Vázquez (2005-2010) el nombramiento de mujeres para dirigir los Ministerios de Defensa Nacional e Interior contribuyó, sin duda, a deconstruir la imagen tradicional de la política “dura” como “asunto de hombres” y a “normalizar” a las mujeres como lideresas políticas legítimas⁴. Aun así, también es cierto que solo una de las ministras o viceministras de las dos primeras administraciones nacionales del FA contaba con una historia sostenida de militancia en temas de género y, de hecho, la Ministra de Salud en el primer gobierno del FA compartió la oposición de Vázquez a la legalización del aborto.

La diversidad sexual fue aún menos considerada en los nombramientos para cargos ejecutivos. Sin embargo, en noviembre de 2011, la salida pública del clóset de Andrés Scagliola, titular de la Dirección de Política Social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), marcó un hito en cuanto a la visibilidad y legitimidad de la diversidad sexual. Como se verá más adelante, Scagliola fue un aliado crucial en la promoción de los reclamos feministas y LGBT en política social. En 2015, Scagliola no solo fue removido del cargo de Director de Política Social sino que además no fue considerado para ocupar ningún otro puesto en la segunda administración de Vázquez. Solo posteriormente fue nombrado coordinador ejecutivo de la Secretaría de la Diversidad en el gobierno subnacional de Montevideo a partir de 2016.

LOS MOVIMIENTOS FEMINISTAS, DE MUJERES Y LGBT EN URUGUAY: DINÁMICA ORGANIZACIONAL Y ESTRATEGIAS DE PRESIÓN POLÍTICA

LA MILITANCIA FEMINISTA EN URUGUAY: UN MOVIMIENTO MULTISITUADO

Al igual que en otros países de América Latina, la segunda ola del movimiento de mujeres uruguayas tiene sus raíces en la resistencia a la dictadura a principios de los ochenta (Johnson, 2000, cap. 3). Como resultado, se desarrolló como un movimiento dinámico con múltiples nodos que abarcó diferentes espacios en la sociedad civil y se extendió en diferentes esferas de la vida pública. Por un lado, incluye organizaciones que presentan agendas explícitamente feministas, así como

3 Antes de 2005, solo una ministra había ocupado el cargo (en un total de trece carteras). La primera administración de Vázquez incluyó cuatro mujeres y el gobierno de Mujica, dos (Johnson, 2013: 19).

4 Se trató de la socialista Daisy Tourné, ministra del interior desde 2006 hasta 2007.

también organizaciones de mujeres de base que persiguen “intereses prácticos de género” (Molyneux, 1985). Según el caso, estas segundas organizaciones participan en acciones en el ámbito nacional en torno a las demandas centrales de la agenda feminista mientras que las feministas persiguen una estrategia permanente para forjar vínculos con las organizaciones locales de mujeres y las mujeres de base. Por otro lado, en los primeros años del período posterior a la dictadura, muchas militantes de los derechos de las mujeres actuaban simultáneamente en las esferas social e institucional, como integrantes de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y el movimiento sindical. En los noventa hubo una mayor separación entre estas esferas de militancia, y las feministas optaron por concentrar su militancia dentro de los partidos políticos o en la esfera de la sociedad civil. Sin embargo, los vínculos entre ellas permanecieron, ya sea de manera formal o personal, y de modo más o menos intenso, dependiendo de los temas abordados y las ventanas de oportunidad política.

Los años noventa también produjeron una mayor *ONGgización* (Álvarez, 1999) y profesionalización del movimiento feminista. La ausencia de estructuras estatales y de políticas gubernamentales efectivas en las cuestiones de género llevó a muchas organizaciones feministas a llenar este vacío. Así, brindaron asesoramiento y servicios de apoyo en las áreas de violencia doméstica, salud reproductiva y derechos legales de las mujeres en el ámbito familiar y laboral. La naturaleza especializada de estas organizaciones se consolidó mediante su participación en redes temáticas nacionales y regionales y en el activismo transnacional vinculado a los eventos en la agenda internacional de derechos humanos de las mujeres⁵. Paralelamente, las feministas en los partidos políticos formaron la Red de Mujeres Políticas (RMP, 1992), una coordinación interpartidaria que apuntaba a fortalecer la participación política de las mujeres y a promover la atención a las cuestiones de género en los partidos y las arenas políticas. Después de la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, 1995), grupos feministas y de mujeres formaron la Comisión Nacional de Seguimiento: Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía (CNS Mujeres) a fin de monitorear el cumplimiento del gobierno con los acuerdos internacionales y regionales suscritos por el estado uruguayo.

5 Para la participación nacional, véase Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUVDS, creada en 1992), Red Género y Familia (RGF, 1994) y Mujer y Salud en Uruguay (MYSU, 1996). Para la participación regional, véase Red de Salud de las Mujeres de América Latina y el Caribe, Red Feminista de América Latina y el Caribe contra la Violencia hacia la Mujer y Articulación Feminista Marcosur.

Con la presión del movimiento de mujeres para cumplir con los compromisos establecidos en la Plataforma de Acción de Beijing, el gobierno uruguayo comenzó a implementar políticas básicas en áreas tales como empleo, salud sexual y reproductiva y capacitación con enfoque de género y en violencia doméstica para operadores policiales, con frecuencia financiado por la cooperación internacional. Dado el marco neoliberal de la política estatal en ese momento, muchos de estos servicios fueron brindados por ONG especializadas en mujeres subcontratadas por el Estado. Como contrapunto, se desarrolló una relación más articulada entre las organizaciones feministas y la Comisión de Mujeres del gobierno subnacional del FA en Montevideo, bajo el liderazgo de Mariella Mazzotti (Johnson, 2001). En colaboración con las ONG de mujeres, la estrategia de la Comisión tenía como objetivo promover la organización local de las mujeres pobres en los barrios con escasos recursos mediante el programa Comuna Mujer (Rodríguez Gustá, 2012).

EL MOVIMIENTO DE LESBIANAS, GAYS, BISEXUALES Y TRANSGÉNERO

Al igual que en Argentina y Brasil, el movimiento LGBT en Uruguay surgió una vez que terminó la dictadura⁶. La primera organización gay se fundó en 1984 durante la transición a la democracia. Durante los ochenta y los noventa, el movimiento LGBT era simbólico y, desde 1993, comenzó a ganar visibilidad con la Marcha del Orgullo Gay, con frecuencia anual. La historia del movimiento LGBT uruguayo ha sido de cooperación entre organizaciones que representan identidades únicas, aunque las organizaciones mixtas (integradas por lesbianas, gays y personas transgénero) han sido más exitosas en ganar presencia pública y lograr reformas legales y cambios institucionales. Ello puesto que la cultura política local tiende a ser menos receptiva a las demandas basadas exclusivamente en la identidad.

En 2004, el triunfo electoral del FA creó una ventana de oportunidad para la acción colectiva sobre los temas LGBT. Surgieron nuevas organizaciones que politizaron la lucha contra la discriminación en áreas aún no exploradas, como la cultura, la academia, el deporte y el movimiento cooperativo (Sempol, 2013). Al mismo tiempo, los marcos interpretativos del movimiento se transformaron. Dirigido por integrantes de Ovejas Negras, una organización fundada en 2004 que lucha por los derechos LGBTIQ, el movimiento debatió la necesidad de ubicar sus demandas en el contexto de luchas sociales más amplias, con el fin de construir un sistema social más justo y equitativo. Así,

⁶ Para una historia del movimiento LGBT de Uruguay, véase Sempol (2013).

el movimiento LGBT comenzó a adoptar un enfoque intersectorial basado en la noción de equivalencia entre diferentes tipos de discriminación y la comprensión de que la sociedad uruguaya manifestaba una “fobia a la diversidad” en general. Esta innovación reconfiguró el marco original del movimiento de diversidad sexual. Su agenda se amplió para incluir la discriminación basada en el género, la raza y etnia, así como también la orientación sexual y la identidad de género y explorar la compleja interacción con otras estructuras de subalternidad y el sistema de clases sociales.

El movimiento LGBT consideraba que el FA debía introducir una visión más compleja de la desigualdad a fin de elaborar una agenda verdaderamente progresista. La disputa entre el movimiento y el FA acerca del significado y el alcance de categorías como la igualdad y la justicia social generaron un clima cultural favorable para la movilización social durante los sucesivos gobiernos nacionales del FA. Esto, junto con el cambio de nombre de la “Marcha del Orgullo Gay” por el de “Marcha por la Diversidad” a partir de 2005, fortaleció considerablemente la capacidad del movimiento LGBT para movilizar apoyos. La asistencia a la marcha aumentó de un promedio de 120-200 personas entre los años 2000 y 2004, a 20 mil en 2012 (El Observador, 2012), con actividades relacionadas a la temática a lo largo de septiembre. Estas innovaciones, que recibieron amplia cobertura en los medios, comenzaron a producir cambios sociales y transformaciones en las subjetividades. La participación en manifestaciones y acciones antidiscriminatorias ya no se limitaba a las personas LGBT y estos espacios se volvieron altamente integradores.

ALIADOS DEL MOVIMIENTO EN LOS ÁMBITOS SOCIAL Y POLÍTICO

En el siglo XXI, ambos movimientos, feminista y LGBT, priorizaron una estrategia de construcción de alianzas con otros movimientos sociales con quienes podrían articular agendas y coordinar acciones de movilización y *lobby*. CNS Mujeres se convirtió en un nodo de coordinación para el activismo social más allá del movimiento feminista y de mujeres, e incorporó a organizaciones de desarrollo, derechos humanos, sindicatos, LGBT, ambientalistas y de investigación que compartían la igualdad de género como una dimensión de su lucha social. Las feministas también buscaron construir redes temáticas en apoyo a los reclamos de políticas específicas. Así, las feministas en la campaña para la legalización del aborto forjaron una alianza con otros actores sociales progresistas para ampliar su base de cabildeo, lo que resultó, en 2002, en la Coordinación Nacional de Organizaciones Sociales en Defensa de la Salud Reproductiva. Esto incluyó a organizaciones feministas y de mujeres, colectivos sociales influyentes (el

movimiento sindical y algunas iglesias protestantes) y actores institucionales (como la universidad estatal) (Johnson *et al.*, 2015: 61).

Del mismo modo, desde 2007, organizaciones que no eran LGBT comenzaron a participar en el comité organizador de la Marcha por la Diversidad. En ese año, el lema de la marcha incorporó las dos principales campañas legislativas que los actores LGBT y las feministas coordinaban: la salud sexual y reproductiva, incluido el aborto, y las uniones consensuales, incluso de las parejas del mismo sexo. La consolidación de la articulación entre las diferentes agendas de los movimientos sociales se reflejó en las demandas incluidas en las proclamas leídas en las Marchas por la Diversidad, demandas no relacionadas únicamente con la población LGBT. Por ejemplo, la proclama de la Marcha por la Diversidad en 2009 incluyó: acciones afirmativas para las poblaciones afro-uruguaya y trans; la legalización del aborto y del cultivo de marihuana para uso personal; la anulación de la ley que impide el enjuiciamiento de las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura y la aprobación de una ley de regulación de medios.

El proceso de articulación entre los movimientos de diversidad sexual, feministas, estudiantil, sindical, afro-uruguayo y otros implicó un diálogo intenso, coordinación, reconocimiento mutuo y la negociación de agendas y prioridades políticas. Aunque este proceso no estuvo exento de tensiones, resultó ser, en verdad, una estrategia exitosa para hacer más visibles las luchas de estos movimientos y abrir el debate público, especialmente, para presionar con eficacia por un cambio legal en tópicos específicos. Como parte de sus estrategias de cabildeo, particularmente después de que el FA llegó al poder, las organizaciones feministas y LGBT desarrollaron alianzas con actores claves en las arenas legislativa y ejecutiva, a menudo en el marco de programas apoyados por agencias de las Naciones Unidas.

La presencia creciente de legisladoras y legisladores “sensibles al género” en el parlamento uruguayo representó un punto clave de acceso para el movimiento feminista. Esto se consolidó en 2000 cuando las tres fundadoras de la Red de Mujeres Políticas fueron electas para la Cámara de Representantes crearon la bancada femenina, un espacio multipartidario de mujeres. El objetivo de la bancada era representar los intereses de las mujeres en el parlamento, principalmente a través de la promoción de proyectos de ley sobre cuestiones de género (Johnson, 2014). Muchos logros legislativos importantes resultaron de las alianzas estratégicas entre esta bancada y las militantes feministas y del movimiento de mujeres (Johnson y Moreni, 2011). La bancada femenina también intervino, en varias ocasiones, en las discusiones del presupuesto a fin de promover el fortalecimiento del

mecanismo nacional de adelanto de las mujeres. En 2005, la bancada se expandió al incluir a las senadoras, convirtiéndose en la Bancada Bicameral Femenina y, con el FA en el gobierno, estuvo dominada por las legisladoras de izquierda. Como resultado, se formó una red de políticas multinodal efectiva, la cual incluyó al movimiento feminista, a la bancada de mujeres y al mecanismo nacional, como así también a feministas que asumieron cargos políticos en otras áreas del Estado.

Las legisladoras que se definieron a sí mismas como feministas también demostraron ser aliadas estratégicas, junto con varios legisladores varones, en la lucha por alcanzar el reconocimiento legal de los derechos de las personas LGBT durante los primeros diez años del gobierno del FA. Aunque algunos legisladores/as del Partido Colorado (PC) y del Partido Nacional (PN) votaron a favor de algunos proyectos de ley, los principales aliados activos del movimiento LGBT en el parlamento fueron los/as legisladores/as del FA. Las organizaciones LGBT también tuvieron acceso a funcionarios ejecutivos de nivel medio, varios de los cuales se mostraron abiertos al diálogo y a la colaboración con la agenda de la diversidad. Como resultado, la dinámica en este caso tomó la forma de alianzas entre el movimiento LGBT y estos actores clave en las ramas legislativa y ejecutiva, a fin de avanzar en la agenda de diversidad entre 2005 y 2015.

El hecho de que las feministas del FA y otros actores proderechos dentro de la izquierda provinieran de distintos sectores del FA ayudó a superar la resistencia interna y a sostener la discusión política en estos tópicos. Sin embargo, estos aliados estratégicos, si bien estaban presentes en todo el FA, no representaban las posiciones oficiales de los partidos o de los grupos. En todo caso, estos operaron sobre la base de sus propias convicciones personales de que estos problemas deberían abordarse y, al hacerlo, se constituyeron en nodos clave dentro de una red más amplia de actores sociales e institucionales.

LA OPOSICIÓN A LAS AGENDAS FEMINISTAS Y LGBT:

LOS GRUPOS RELIGIOSOS

Al igual que en varios países latinoamericanos, la mayor resistencia a las agendas de igualdad de género y diversidad sexual provino de la Iglesia Católica, la cual ha mantenido canales de influencia en el sistema político a pesar de la temprana secularización del estado uruguayo. La jerarquía católica condenó, en forma reiterada, la promoción de la “ideología de género” en las políticas públicas y se opuso sistemáticamente a todos los avances legales en materia de derechos de la población LGBT. En 2003, el arzobispo de Montevideo declaró públicamente que la homosexualidad era una “enfermedad contagiosa” y “desviada”, y que los gays deberían estar “aislados” del resto de la

sociedad (Brecha, 2003). En los últimos años, surgió un movimiento de base liderado por iglesias pentecostales en apoyo a los “valores familiares tradicionales” y en contra de los derechos de las mujeres y de la población LGBT, encabezando el movimiento “provida” en contra de la legalización del aborto.

Estos actores religiosos mantienen vínculos estrechos con los sectores más conservadores del Partido Colorado y, especialmente, con el Partido Nacional que no solo se opuso a la totalidad de los avances legales de la agenda de los nuevos derechos en el curso de la última década sino que también presentó iniciativas para revertir los derechos conquistados y limitar las condiciones legales para el reconocimiento de nuevos derechos. En las elecciones de 2009, estos actores religiosos adoptaron una doble estrategia para ganar influencia política, ya sea respaldando candidatos conservadores con ideas afines o impulsando candidatos propios. No obstante, recién en 2014 tres diputados evangélicos fueron electos dentro de las filas del PN, conformándose una “bancada evangélica” oficial (Schneider, 2015).

Sin embargo, no es solo en los partidos tradicionales que se encuentra evidencia de “afinidad electiva” (Weber, 1905). Vázquez anunció públicamente que vetaría cualquier ley que despenalizara el aborto al salir de una reunión con el arzobispo de Montevideo y, como se analizará más adelante, otras figuras del FA intentaron bloquear avances legislativos de la nueva agenda de derechos sobre la base de sus convicciones religiosas.

LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES

Con los gobiernos del FA, las estructuras institucionales responsables de la planificación y supervisión de las políticas de género fueron reactivadas o creadas y también se establecieron nuevos institutos contra la discriminación. Mientras que en el primer caso este proceso fortaleció significativamente la participación de los actores institucionales como parte de la red feminista multinodal, en el segundo, la iniciativa y el alcance de la acción de estas instituciones fueron bastante limitados en la defensa de los derechos de la población LGBT.

MECANISMO NACIONAL DE LA MUJER

El primer mecanismo para el adelanto de las mujeres en Uruguay se creó en 1986 y desde 1991 se le asignó la responsabilidad estatal de supervisar el desarrollo y la implementación de las políticas de género. Sin embargo, su bajo estatus y la falta de presupuesto lo dejaron con un margen de acción muy limitado. Cuando el FA llegó al poder, el mecanismo fue transferido al recién creado Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).

Este traslado fue bienvenido por las feministas por considerarlo una ubicación más apropiada para influir en las políticas sociales que el FA había anunciado en el centro de su programa de gobierno. Sin embargo, el Inmujeres aún carecía de estatus ministerial y presupuesto propio, lo cual generó dudas sobre su capacidad para influir en otras instituciones estatales o avanzar en medidas concretas.

Las debilidades institucionales de Inmujeres fueron compensadas, parcialmente, en el primer período de gestión por la capacidad de negociación política de su directora, Carmen Beramendi, quien había sido diputada nacional entre 1990 y 1995 y dirigió un grupo de expertos del FA desde 1997 hasta 2001. Ella contaba, además, con una larga historia de activismo en cuestiones de género tanto dentro del FA como en las organizaciones sociales de mujeres, lo cual permitió una articulación exitosa con las organizaciones del movimiento de mujeres en la implementación de políticas. En la administración de Mujica, Beramendi fue reemplazada por Beatriz Ramírez, una feminista afro-uruguaya, activa en ambos movimientos, pero que tenía menos capital político y, por lo tanto, menos influencia política dentro del FA. Finalmente, en 2015 Vázquez nombró a Mariella Mazzotti, quien tenía fuertes vínculos con el movimiento feminista, había encabezado la comisión de mujeres en el gobierno subnacional de Montevideo de 1995 a 2004 y había ocupado cargos políticos en áreas relacionadas con la participación ciudadana en el MIDES primero y luego en el gobierno subnacional de Montevideo de 2005 a 2014.

Un avance fundamental en la institucionalización de género fue la aprobación de la Ley 18104 de Igualdad de Oportunidades y Derechos en 2007 y la elaboración del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) que proporcionó un marco normativo claro para las políticas de género. Bajo el liderazgo de Inmujeres, se crearon mecanismos de política de género en otros ministerios (véase Inmujeres, 2011, 2014). Si bien estos mecanismos se consideraron un paso crucial hacia la transversalización de género en todo el Estado, algunas de estas estructuras estuvieron prácticamente sin operar durante los siguientes 10 años, careciendo del estatus y la capacidad para influir en la reforma organizacional o el desarrollo de políticas de género de sus respectivos sectores (Guzmán *et al.*, 2014: 38). Por el contrario, aquellos mecanismos encabezados por feministas que se incorporaron al Estado con la llegada del gobierno del FA, como en los casos del Ministerio del Interior y de Salud Pública, mostraron ser puntos focales efectivos para avanzar en los objetivos de las políticas de género.

Los gobiernos del FA fortalecieron, además, los mecanismos interinstitucionales para desarrollar y monitorear políticas en áreas

específicas. Estos mecanismos incluyeron la participación de representantes de la sociedad civil, en línea con la política de la izquierda de promover el “diálogo social” y la “participación ciudadana”. Si bien estos espacios brindaron aperturas para que los movimientos sociales participaran formalmente en el proceso de formulación de políticas como interlocutores políticos válidos, su evaluación por parte de los activistas sociales no es enteramente favorable. Aunque en algunos casos estos espacios se consideran puntos clave de acceso para demandar políticas, en otros se considera que no ejercen una influencia real y están mal administrados, o son un intento del gobierno para cooptar apoyo y calmar las críticas de los movimientos sociales (Pérez, 2007; MYSU, 2014).

INSTITUTOS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

En agosto de 2004, seis meses antes de que el FA llegase al poder, el Parlamento había aprobado la Ley 17817 de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación, que incluyó motivos de orientación e identidad sexual. En el curso de los siguientes 10 años se crearon oficinas en tres organismos estatales para recibir quejas de discriminación: la Comisión Honoraria para la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Forma de Discriminación en el Ministerio de Educación y Cultura (fundado en 2007), el Área de Denuncias e Investigación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (fundada en 2012) y la Oficina de Denuncias y Asesoramiento de la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (fundada en 2010).

En general, estas oficinas recibieron escasas denuncias de discriminación (249 en seis años). Si bien los datos agregados de estas tres fuentes muestran que la discriminación en función de la orientación sexual y la identidad de género es la segunda categoría más numerosa (19,2%) después de la discriminación racial (38,5%), en 2014 las organizaciones LGBT habían identificado solamente 12 casos de acciones legales iniciadas por estos motivos. Considerando la visibilidad del movimiento de diversidad sexual y los avances legislativos y políticos logrados en el período de funcionamiento de estas instituciones más la consiguiente politización pública de la sexualidad y la identidad de género (Sempol, 2013), el número de quejas recibidas parece bastante bajo.

Esta brecha entre la omnipresencia de la discriminación basada en la sexualidad y la identidad de género y la baja tasa de denuncias registradas en las oficinas estatales especializadas puede deberse, en parte, a la existencia de barreras sociales y económicas para el acceso de las poblaciones afectadas. Sin embargo, también es el resultado palpable de la falta de difusión por parte de estos institutos

antidiscriminatorios de los derechos adquiridos recientemente y de los procedimientos para el registro de quejas. Los denunciantes, a menudo, se han enfrentado a la falta de respuesta del servicio o han sido representados por abogados quienes, o bien no cuentan con la capacitación adecuada o bien han desestimado sus reclamos por cuestiones técnicas o administrativas. Estas experiencias negativas pueden disuadir a otros potenciales demandantes de iniciar acciones.

Dos casos jurídicos paradigmáticos ponen en cuestión la eficacia de la ley contra la discriminación y la idoneidad de las respuestas institucionales, tanto desde los institutos de lucha contra la discriminación como desde el Poder Judicial. En julio de 2011, un miembro de una pareja gay que había sido expulsado de un bar por besarse presentó una denuncia ante la policía. Cuando el caso llegó a los tribunales, el fiscal solicitó que se archivara el caso porque “no había pruebas de responsabilidad penal” ni evidencia de que se había producido una discriminación (La Diaria, 2011). Un año después, Mercedes Rovira, la futura rectora de la Universidad de Montevideo, dirigida por el Opus Dei, manifestó en una entrevista de prensa que la homosexualidad era una “anomalía” que fue “naturalmente tenida en cuenta” al momento de contratar personal docente en la universidad (Draper y Peralta, 2012). Estas declaraciones fueron abiertamente repudiadas por el colectivo Ovejas Negras –que amenazó con emprender acciones legales contra Rovira–, por una manifestación de 600 personas que marchó hasta las puertas de la universidad y condenadas por declaraciones de los ministros de Educación y Trabajo y del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Como resultado, la Universidad de Montevideo decidió no nombrar a Rovira y se disculpó públicamente, por lo que Ovejas Negras declinó emprender acciones legales. El fiscal de distrito, de todos modos, presentó cargos, pero el juez finalmente absolvió a Rovira.

Estos casos reflejan la creciente desnaturalización de los actos de discriminación en el sentido de que las denuncias realizadas recibieron un fuerte apoyo social, algo que hace una década hubiera sido impensable (Sempol, 2013). Con todo, es claro que, en la práctica, las leyes e instituciones antidiscriminatorias están lejos de alcanzar sus objetivos, a pesar de ofrecer un marco formal de garantías.

POLÍTICAS SOBRE DERECHOS DE LAS MUJERES E IGUALDAD DE GÉNERO

EL DERECHO DE LAS MUJERES A SER ELECTAS

Un hito legal al final de la primera administración del FA fue la aprobación de la Ley de Cupos 18476, veintiún años después de la presentación

de la primera iniciativa sobre cupos en el Parlamento. Aunque la ley era sólida porque incluía una posición de mandato y sanciones por incumplimiento, su implementación en el ámbito parlamentario, departamental y municipal se limitó a una aplicación única en las elecciones de 2014 y 2015, contradiciendo así el principio básico de la acción afirmativa⁷. Además, el análisis del modo en que los partidos aplicaron el cupo en las elecciones de 2014 revela cómo se socavó la efectividad de la ley (Johnson, 2015). Mientras que el desempeño general del FA fue superior al del PN y del PC, una vez que los datos se desagregan por sector, se observa que este fue el resultado de uno o dos sectores con paridad de género en las listas, mientras que en los sectores mayoritarios de la izquierda se replica el mismo patrón minimalista de los partidos tradicionales.

VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Cuando el FA ganó las elecciones nacionales de 2004, la violencia contra las mujeres ya era parte de la agenda política. Después de muchos años de *lobby* por parte de los movimientos de mujeres y una intensa campaña de la Bancada Femenina, en 2002 el Parlamento uruguayo aprobó la Ley 17514 de “Prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica” que proporcionó un marco normativo básico para el diseño de políticas. El FA, además, tenía experiencia en el desarrollo de políticas de violencia contra las mujeres en el gobierno de Montevideo, donde introdujo servicios de apoyo legal y psicológico para las víctimas de violencia doméstica de bajos ingresos y creó una línea telefónica de ayuda que luego proporcionó cobertura para todo el país.

En el primer gobierno nacional del FA, la violencia contra las mujeres fue una prioridad para el Inmujeres. Su directora, Carmen Beramendi, había presentado en 1991 el primer proyecto de ley sobre violencia doméstica durante su mandato en el Parlamento. También participó activamente en la ONG Mujer Ahora que brindaba apoyo a mujeres maltratadas. Inmujeres implementó un programa de servicios de apoyo integral para mujeres víctimas de violencia doméstica y extendió el asesoramiento psicológico y legal más allá de la ciudad capital, a menudo en asociación con ONG especializadas. En el segundo gobierno del FA, con la dirección de Beatriz Ramírez, Inmujeres continuó dando prioridad a esta problemática. Aumentó el número de centros de apoyo, se incluyó una unidad móvil y se creó un protocolo

7 La ley requería la inclusión de candidatos/as de ambos sexos cada tres lugares consecutivos en la lista electoral. Las listas que no cumplieran con el requisito no serían inscriptas por las autoridades electorales.

para garantizar la utilización de una perspectiva unificada de derechos humanos en la atención a las víctimas. En cuanto a la administración de las políticas, el Consejo Asesor sobre Violencia Doméstica es el organismo interinstitucional responsable de desarrollar y evaluar las políticas en la materia. El Consejo está presidido por Inmujeres y proporciona un canal formal de participación para los actores de la sociedad civil. Sin embargo, al inicio funcionó erráticamente, pero en el segundo mandato del FA comenzó a desempeñar un papel más efectivo (Herrera *et al.*, 2012).

No obstante, el principal determinante de los avances en el desarrollo de políticas de violencia hacia las mujeres fue la presencia de feministas en posiciones de mandos gerenciales de nivel medio en diferentes ministerios. En el Ministerio de Salud, el Programa Nacional de Salud y Género de la Mujer (encabezado por la feminista Cristina Grella, también proveniente de la ONG Mujer Ahora) introdujo un protocolo sobre violencia doméstica destinado a los/as proveedores de servicios de salud, incluyendo la prevención y atención en casos de abuso sexual, como parte de la reforma del Sistema Nacional de Salud. La violencia de género también fue incorporada en la formación docente, a través del Programa de Educación Sexual creado en 2006. El marco normativo de estas políticas estableció que la integridad física de las mujeres era un derecho humano básico, que los agresores masculinos debían asumir la responsabilidad de sus acciones y que el Estado debía brindar plenas garantías para que las mujeres ejerzan sus derechos de manera efectiva.

Indudablemente, los mayores avances políticos en contra de la violencia hacia las mujeres se produjeron en el Ministerio del Interior (MI). La persona responsable del desarrollo de políticas desde 2007 hasta el final de la administración de Mujica fue Marisa Lindner, una feminista con una larga historia de activismo en ONG que combaten la violencia hacia mujeres. Lindner también trabajó en el programa Comuna Mujer del gobierno de Montevideo y en el Inmujeres en el desarrollo del PIONA. Utilizando el apoyo estratégico de las agencias de la ONU, Lindner logró con éxito la institucionalización de la política de lucha contra violencia hacia las mujeres en el Ministerio del Interior.

Algunos elementos cruciales para su éxito fueron: la creación de un espacio institucional específicamente dedicado al desarrollo de la política de género dentro del ministerio; la valoración positiva que recibieron las acciones políticas de Lindner por parte de otros movimientos y feministas estatales; la legitimidad derivada del apoyo de la ONU y la incorporación del lenguaje de los derechos humanos por parte del MI. Las organizaciones feministas reconocen el hecho de

que los datos sobre violencia doméstica son recopilados y publicados sistemáticamente por el MI y que el discurso institucional sobre seguridad ahora reconoce que las mujeres corren mayor riesgo “en casa y que ese es un problema que no puede resolverse simplemente asignando más policías”⁸.

En general, los avances de las políticas del gobierno del FA en materia de violencia hacia las mujeres fueron gracias al activo movimiento de mujeres y liderazgo de las *femócratas* en el Estado, con raíces en el movimiento feminista. Aunque estas últimas fueron designadas por su militancia partidaria (y no por feministas), llegaron con una clara agenda feminista y su objetivo fue diseñar e implementar políticas multidimensionales. Otro elemento clave en el éxito de las políticas en contra de la violencia fue la obtención del gobierno uruguayo, en 2012, de financiamiento por parte del Fondo Fiduciario de la ONU para erradicar la violencia hacia las mujeres, que brindó al gobierno recursos adicionales para ejecutar estas políticas en asociación con ONG especializadas. Esto fortaleció el “triángulo” feminista multisituado que surgió con relación a este tópico de política y proporcionó recursos y herramientas para la implementación de políticas.

No obstante, persisten deficiencias en esta política vinculadas con las lagunas del marco de derechos humanos que sustenta la ley sobre violencia doméstica y con las limitaciones en las capacidades estatales. A pesar de que las feministas en el Estado intentaron introducir un cambio conceptual promoviendo la noción de violencia de género y violencia contra las mujeres, la ley se refiere explícitamente a la violencia “doméstica”, lo cual limita el discurso y las acciones políticas. Otro obstáculo identificado es la falta de infraestructura adecuada, los escasos centros de asesoramiento, refugios y oportunidades de vivienda y empleo para las víctimas de la violencia, una situación que deja a las mujeres desprotegidas, especialmente en las zonas menos pobladas. Las feministas y las ONG que trabajan con mujeres víctimas de la violencia también han criticado la falta de compromiso por parte del Poder Judicial que, muchas veces, vuelve a victimizar a las mujeres dejándolas sin la debida protección y sin una respuesta efectiva. En junio de 2012, más de 100 organizaciones presentaron una petición exigiendo que la Suprema Corte de Justicia (SCJ) responda frente a prácticas legales y forenses inaceptables. Casi seis meses después, la SCJ reconoció la legitimidad de una gran parte de la petición y ordenó a los operadores legales alinear sus prácticas con la ley (Mujer Ahora, 2017). A pesar de esta importante victoria, las organizaciones

8 Militante feminista, entrevista con autora, 15 de octubre de 2014, Montevideo.

feministas y de mujeres insisten en la necesidad de una nueva ley sobre violencia de género y la transformación del tratamiento judicial de estos casos.

SALUD Y DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

Uruguay fue uno de los primeros países de América Latina en desarrollar políticas de salud sexual y reproductiva (SSR). En sus inicios, estas políticas adoptaron un fuerte enfoque *maternalista*, pero comenzaron a enmarcarse en el lenguaje de derechos sexuales y reproductivos con las Conferencias de las Naciones Unidas celebradas en El Cairo (1994) y Pekín (1995) (López Gómez y Abracinskas, 2009). Con los gobiernos del FA, la perspectiva de derechos en salud sexual y reproductiva se profundizó con la reforma del Sistema Nacional de Salud (2007), cuyo principal objetivo fue garantizar el acceso universal a servicios de calidad reconociendo que la salud es un derecho humano fundamental. No obstante, los cambios en esta materia no ocurrieron sin problemas y en ciertas coyunturas surgieron tensiones entre el marco oficial de derechos y la resistencia por parte de algunos líderes del FA, en particular en torno a la demanda feminista del aborto seguro y legal.

En el momento en que el FA llegó al poder en 2005, la legalización del aborto había pasado de ser un problema exclusivamente feminista a un reclamo ciudadano más amplio (Abracinskas y López Gómez, 2007). Esto obedeció, en gran medida, a que las feministas plantearon la demanda estratégicamente, en términos del derecho de las mujeres a abortar sin poner sus vidas en peligro, como parte de sus derechos más amplios de SSR y dentro de un marco conceptual más amplio de justicia social y consolidación democrática (Johnson *et al.*, 2015: 60). Esto les permitió construir una alianza con una amplia base junto con otras organizaciones sociales. Asimismo, fue crucial para la consolidación del tema en la agenda pública el hecho de que, a principios del siglo XXI, un grupo de doctores del principal hospital público de maternidad del país (que posteriormente conformaron el grupo Iniciativas Sanitarias) se sumó al debate, preocupado por las altas tasas de mortalidad materna causadas por abortos inseguros.

Estos actores del sistema médico mostraron ser fundamentales para dar mayor visibilidad al debate sobre el aborto y legitimidad a la demanda de acción estatal en el tema. También se aliaron con las feministas para promover el enfoque de los derechos sexuales y reproductivos en otras iniciativas políticas, pero no se adhirieron al amplio frente social de la campaña por la legalización del aborto. De hecho, aunque los discursos de ambos colectivos –feministas y doctores– se superpusieron, el hecho de que el discurso médico se restringiera a aspectos de salud generó, en ciertas coyunturas, tensiones entre ellos

(Johnson *et al.*, 2015: 65-69). En 2004, Iniciativas Sanitarias hizo una apuesta exitosa para la institucionalización de la atención pre y postaborto para las mujeres (Decreto Ministerial 369/04) que redujo drásticamente las tasas de mortalidad materna. Esto llevó a uno de los miembros del colectivo (más tarde nombrado viceministro de salud en el gobierno de Mujica) a concluir que ya no había necesidad de legalizar el aborto, desestimando la legitimidad de las otras dimensiones del encuadre discursivo del movimiento feminista en torno al problema.

Sin embargo, en la primera administración nacional del FA, un amplio frente social conformado por feministas y aliados, junto con legisladores/as clave, en particular la senadora del FA Mónica Xavier y la diputada Margarita Percovich, aprobaron con éxito el proyecto de ley “En defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva”. Este proyecto incorporó la despenalización del aborto como parte de una serie integral de acciones de política. Esta victoria, sin embargo, fue efímera, ya que Vázquez inmediatamente vetó los artículos sobre el aborto. Vázquez sustentó su veto en sus convicciones personales, ignorando no solamente la posición favorable sobre el tema en su propio partido político y el Parlamento, sino también la mayoría de la opinión pública (63%) que estaba a favor de la ley (Johnson *et al.*, 2011).

En 2009, en el período previo a las elecciones presidenciales, la UTDC se aseguró que la legalización del aborto fuera incluida explícitamente en el programa de gobierno del FA. En tanto que las feministas de la sociedad civil utilizaron un evento de campaña organizado por la fórmula presidencial del FA para obligar a Mujica a declarar públicamente su posición sobre el aborto. A diferencia de Vázquez, Mujica declaró que no vetaría una ley de aborto aprobada por el Parlamento. Hacia fines de 2011, el Senado aprobó un nuevo proyecto de ley, presentado por trece senadores del FA. No obstante, no se alcanzaron los votos suficientes para que se aprobara en la Cámara Baja porque, además de la oposición del PN y del PC, cuatro diputados del FA se opusieron al proyecto, dos de ellos por sus creencias religiosas.

En vistas de este *impasse*, las senadoras feministas de izquierda, Mónica Xavier y Constanza Moreira, junto con aliados masculinos de la bancada del FA en ambas cámaras, apuntaron a convencer a sus compañeros del partido. Tuvieron éxito con todos, a excepción de uno de los objetores religiosos. Esto los llevó a negociar la votación final que necesitaba uno de los dos diputados del pequeño Partido Independiente, el cual había presentado un proyecto de ley para despenalizar el aborto. Esta negociación, si bien aseguró la exitosa aprobación de la ley, resultó en la pérdida del claro marco feminista de la

iniciativa original. El aborto ya no se definía en términos del derecho a decidir de las mujeres; más bien siguió siendo un crimen, con la pena suspendida bajo circunstancias específicas. Además, la toma de decisiones autónoma de las mujeres se vio limitada por la introducción de un proceso obligatorio de asesoramiento y “reflexión” antes de poder realizar el aborto. El complejo proceso de la despenalización del aborto ilustra claramente la actitud ambigua de la izquierda hacia demandas de política feminista clave.

La oposición conservadora (las iglesias católica y evangélica y algunos sectores del PN y del PC) buscaron derogar la ley en forma inmediata. Estos sectores lograron reunir un número suficiente de firmas para apoyar un plebiscito (fijado para junio de 2013) que definiría si debía celebrarse un referéndum sobre la derogación. Nuevamente, el FA envió señales mixtas. Aunque el Plenario Nacional del FA resolvió emprender una campaña en apoyo de la ley, en la práctica prevaleció la idea de que la campaña solamente daría visibilidad al tema (algo que debía evitarse por tratarse de un plebiscito voluntario).

El presidente Mujica firmó la petición en apoyo del plebiscito como la forma “más democrática” de resolver el problema; mientras que el expresidente Vázquez dio un paso más y votó en junio a favor de la derogación de la ley. Solo en el período previo al plebiscito las conocidas feministas del FA, Constanza Moreira, la UTDC y Mónica Xavier, entonces presidenta del FA, se manifestaron públicamente en apoyo de la ley. Nuevamente, el movimiento feminista y otras organizaciones sociales (incluidos los colectivos LGBT) hicieron la campaña más activa contra el plebiscito. Al final, el plebiscito no logró la votación necesaria⁹, con tan solo un 8% de los votantes apoyando la iniciativa.

La historia de las políticas públicas de los dos gobiernos del FA en otras dimensiones de los derechos sexuales y reproductivos también es desigual. Entre los logros se encuentra una reestructuración de la arquitectura institucional responsable de la salud sexual y reproductiva, primero con la creación del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género en el Ministerio de Salud Pública, a cargo de Cristina Gréla, ginecóloga feminista fundadora de la rama latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir en la década los ochenta. Bajo el liderazgo de Gréla y otros profesionales médicos comprometidos en mandos medios de la gestión estatal (muchos de ellos de Iniciativas Sanitarias), se diseñó el “Plan de Salud Sexual y Reproductiva” en

9 El apoyo de al menos un 25% del electorado era necesario a efectos de convocar al referendo.

2010. Este plan hizo de la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva una obligación para la totalidad de los/as proveedores/as de salud en todo el territorio nacional.

El plan institucionalizó la capacitación del personal médico en las perspectivas de derechos humanos, género y diversidad sexual. Los protocolos y guías sensibles al género para la atención de la salud fueron incorporados a la práctica médica habitual. El plan también garantizó el acceso universal a los métodos anticonceptivos en los servicios de atención de la salud tanto públicos como privados, logrando así un nivel de cobertura sin precedentes. En este mismo año, los Programas para la Salud de la Mujer y Género, Violencia y Salud, Salud de los Hombres y ETS-SIDA se ubicaron en el área de Salud Sexual y Reproductiva.

En cuanto a la gobernabilidad política, el Comité Consultivo Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, un espacio creado en 2004 para actores estatales y de la sociedad civil a fin de debatir las iniciativas políticas y el seguimiento de las acciones estatales, se debilitó después de que Vázquez vetara la despenalización del aborto, ya que entonces la mayoría de las organizaciones sociales se retiró. Por el contrario, el Comité Nacional del SIDA, creado en 2005, comenzó a funcionar regularmente en 2008, debido a la participación activa de colectivos sociales en diversidad.

Por su parte, las políticas de salud sexual y reproductiva también enfrentan dificultades en la implementación. Por ejemplo, en las localidades rurales más pequeñas no hay acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva. Además, varios profesionales médicos continúan reproduciendo el paradigma *maternalista* o son abiertamente antiaborto, en contradicción directa con la política oficial. Con respecto a la provisión de aborto, en general existe una tasa de un 30% de “objeto-res de conciencia” entre los/as ginecólogos/as (únicos profesionales autorizados a realizar abortos). En un departamento del norte del país este porcentaje asciende al 100%, a lo que se suma el hecho de que dos proveedores de atención médica han reclamado la “objeción ideológica” (MYSU, 2014). Por lo tanto, incluso una vez que estas políticas están sancionadas, los obstáculos se mantienen en el nivel micro debido a la resistencia de los actores y las capacidades estatales limitadas para regular y proporcionar servicios.

EMPLEO Y TRABAJO DE CUIDADO NO REMUNERADOS

Las políticas redistributivas han sido un pilar central de la política social del FA, si bien han estado conformadas por concepciones tradicionales acerca de los roles de género y la familia. Un tema de política originado en el movimiento de mujeres y presentado por el FA

como una prioridad de la administración de Mujica –en tanto parte de la reforma del sistema de bienestar de Uruguay–, fue la creación del Sistema Nacional de Cuidado (SNIC) para personas mayores, niños de cero a cinco años y personas con discapacidad. Desde finales de la década de los noventa, feministas del movimiento de mujeres y de la universidad estatal (quienes formaron la Red Género y Familia en 1996), insistieron en la necesidad de que el Estado uruguayo diseñara políticas para enfrentar las consecuencias de la segunda transición demográfica¹⁰. Una vez que el FA accedió al poder, redoblaron sus esfuerzos para presionar por acciones en este tema (Johnson *et al.*, 2009).

En esta ocasión, el actor clave aliado a las feministas fue el equipo de políticas en la Dirección de Política Social del MIDES, encabezada por Andrés Scagliola, quien lideró un amplio diálogo entre actores estatales y sociales en el tema, entre 2010 y 2011. Había una contienda interpretativa subyacente en el debate en torno al SNIC, entre, por un lado, el movimiento feminista y sus aliados dentro del Estado y, por otro lado, otros actores sociales y políticos que se resistían a reconocer la igualdad de género como un tema central en el diseño del SNIC (Aguirre y Ferrari, 2014: 37-38). Sin embargo, el documento de diseño de políticas que surgió de este proceso estableció que el sistema fortalecería el bienestar social y “abordaría una de las muchas bases de desigualdad entre las personas, en este caso, entre mujeres y varones: la división sexual del trabajo” (Gabinete Social, 2012: 8). En 2011, en otro “Diálogo para el Empleo” se produjo un documento de política que destacaba la necesidad de medidas que promovieran el balance entre el trabajo y la vida privada y la responsabilidad parental compartida (Salvador, 2013).

Por lo tanto, al menos inicialmente, el plan de acción para las políticas de cuidado sintonizaba con las demandas feministas. No obstante, en los años subsiguientes, la implementación de esta reforma se fragmentó y tropezó con obstáculos importantes. En julio de 2013, las principales autoridades gubernamentales declararon que, por razones presupuestarias, el SNIC no se implementaría de conformidad con el documento de diseño de la política. En cambio, los fondos se canalizaron a programas “prioritarios” originalmente destinados a la “reducción de la pobreza” pero posteriormente se reformularon en el discurso gubernamental como “políticas de cuidado”. Sin embargo, los análisis de género de estos programas indican que estos se basan

10 Esto produjo una población envejecida, una tasa de fertilidad baja y altos niveles de participación laboral femenina.

en principios *maternalistas*, carecen de una perspectiva de igualdad de género y no promueven el empoderamiento de las mujeres ni la responsabilidad compartida entre mujeres y varones en el cuidado de los niños (Balsa Ruella, 2014).

La nueva legislación aprobada en 2013 no hizo más que extender el permiso parental en conformidad con las normas de la OIT. Aguirre y Ferrari (2014: 56-61) concluyen que la implementación de un SNIC verdaderamente integrado y coordinado tropezó con la ausencia de un presupuesto específico, la fragmentación e inercia institucionales, la falta de voluntad y liderazgo político de alto nivel y la tensión entre el objetivo universalista del SNIC y la implementación de programas específicos enfocados en la reducción de la pobreza.

En cuanto a la regulación del mercado laboral, el avance más significativo fue la ley de 2006 sobre el trabajo doméstico, una iniciativa del Inmujeres y aliados del Ministerio de Trabajo. Las trabajadoras domésticas ganaron derechos laborales básicos, la negociación colectiva y la libertad sindical (Márquez Garmendia, 2011). El Inmujeres y organizaciones feministas, en particular Cotidiano Mujer, participaron en una campaña que involucró a múltiples actores e instituciones, con el fin de informar a las trabajadoras domésticas acerca de la conquista de sus nuevos derechos y lograr el registro por parte de los empleadores. En 2011, el asesoramiento legal y el apoyo judicial se pusieron a disposición de las trabajadoras domésticas sindicalizadas, a través de la universidad estatal y la autoridad de seguridad social. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, se calcula que 48,2% de las trabajadoras domésticas continuaban en situación de informalidad en 2013 (Bené, 2013), una situación que excede la limitada capacidad de inspección del Ministerio de Trabajo.

POLÍTICAS DE DERECHOS LGBT

AVANCES LEGISLATIVOS: UNIONES CONSENSUALES, ADOPCIÓN POR PAREJAS DEL MISMO SEXO Y MATRIMONIO DE PERSONAS DEL MISMO SEXO

En diciembre de 2007, Uruguay se convirtió en el primer país de América Latina en aprobar una ley de jurisdicción nacional que regulara las uniones consensuales e incorporara también a las parejas del mismo sexo¹¹. La ley fue aprobada con los votos del FA y algunos/as

11 Los antecedentes regionales eran limitados: en Argentina, las uniones civiles estaban legalizadas en la Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Río Negro, mientras que en México el matrimonio entre personas del mismo sexo se había aprobado solamente en el Distrito Federal.

legisladores/as del PC, mientras que casi la totalidad de los/as representantes del PN, de ambas cámaras, se opusieron al proyecto de ley argumentando que socavaba las visiones tradicionales de la familia. La ley respondió a las profundas transformaciones ocurridas en la sociedad uruguaya. El número de parejas que decidieron no casarse se había triplicado en menos de veinte años (de 10% en 1987 a 30% en 2004) y esta tendencia fue especialmente marcada entre los grupos de menor edad (Cabella, 2006: 57).

El proyecto de ley original, presentado por Margarita Percovich, diputada por el FA, no abarcaba a las parejas del mismo sexo quienes, posteriormente, fueron incluidas como resultado de la presión ejercida por activistas del movimiento LGBT. Mientras Percovich logró un respaldo unánime para el proyecto de ley entre legisladores/as del FA –a pesar de no ser un compromiso político de la izquierda– la creciente movilización de las organizaciones LGBT exigiendo protección legal para parejas del mismo sexo aseguró que el tema entrara en la agenda pública.

La estrategia para impulsar las leyes sobre uniones consensuales, así como también la reforma del Código del Niño y el Adolescente que permitiría la adopción por parte de parejas del mismo sexo, fue ideada por Percovich en 2007. Una vez que las parejas del mismo sexo pudieron legalizar sus uniones, se presentó la reforma del Código del Niño con la modificación del sistema de adopción a efectos de permitir que todas las parejas, tanto las casadas como las unidas, adoptaran niños/as. De este modo, y por extensión, la reforma otorgó a las parejas del mismo sexo el derecho a adoptar, dado que no fueron nombradas explícitamente en el nuevo Código. Quienes promovían el nuevo Código encuadraron estratégicamente la reforma en términos del derecho de los/as niños/as a la igualdad legal, sin importar el tipo de familia. Esta estrategia evitó el argumento de los opositores a la reforma que contraponían los derechos de los/as niños/as a los derechos de las parejas del mismo sexo a adoptar, como había ocurrido en España.

Desde 2009, el crecimiento del movimiento LGBT y la ampliación de su base social de apoyo fortalecieron su capacidad de ejercer influencia política y de promover reformas legales. En 2009, a pesar de ser un año electoral, activistas del movimiento LGBT presionaron, con éxito, a legisladores/as del FA para impulsar una ley que permitiera a las personas trans cambiar su nombre y sexo en el registro civil. Originalmente presentado por Percovich, el proyecto de ley no fue considerado una prioridad por el resto de la bancada del FA que estimó que las dos leyes ya aprobadas cubrían los temas más urgentes para la población LGBT. Asimismo, eran reacios a que un tema potencialmente polémico ganara atención pública durante la campaña

electoral. No obstante, integrantes del colectivo Ovejas Negras exploraron los canales informales de contacto con los diputados del FA, logrando en última instancia convencerlos de la urgencia de esta medida a efectos de garantizar la integración social de la comunidad trans. Finalmente, la ley fue aprobada en octubre, apenas trece días antes de las elecciones nacionales.

Después de esta victoria, el movimiento tomó la iniciativa y propuso una reforma del Código Civil para legalizar el matrimonio entre personas del mismo sexo. El proyecto de ley fue elaborado por la Dra. Michelle Suárez, la primera abogada trans de Uruguay, y Ovejas Negras lideró los esfuerzos para promover el debate social y político sobre el tema, entre 2010 y 2013. Una amplia coalición de organizaciones sociales (que incluyó organizaciones que no eran LGBT) surgió en apoyo de la reforma. Estos actores organizaron cientos de eventos en todo el país para explicar el alcance del proyecto de ley, poniendo énfasis en el principio de igualdad legal y simbólica de la propuesta.

También llevaron a cabo campañas de información pública con la participación de personalidades del ámbito cultural, las cuales tuvieron un impacto crucial en la opinión pública: mientras que en 2005 un 58% de los uruguayos estaban en contra del matrimonio entre personas del mismo sexo, en 2013, 54% de la población estaba a favor de la ley (Centro de Estudios de Género y Diversidad Sexual, n.d.) Paralelamente, activistas del movimiento LGBT mantuvieron innumerables reuniones con representantes del FA en el Parlamento nacional, asegurándose los votos necesarios para la aprobación del proyecto de ley. El éxito de la campaña pública en apoyo a la ley y el respaldo de la totalidad de la bancada del FA también convencieron a legisladores/as de otros partidos a apoyar el proyecto de ley, finalmente aprobado por una amplia mayoría en abril de 2013.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS PERSONAS TRANS

Más allá de la ley de reconocimiento a la identidad de género, Uruguay es el primer país en el mundo en desarrollar políticas de acción afirmativa para la población trans. Estas medidas también resultaron de la alianza forjada entre las organizaciones LGBT y actores clave en el MIDES, en particular Scagliola, el Director de Política Social. Las primeras medidas adoptadas fueron diseñadas para crear conciencia entre los empleados del Ministerio y generar datos sobre la situación de las personas trans en Uruguay¹². Posteriormente, se firmó

12 En 2012, 600 empleados del MIDES asistieron a cursos de capacitación sobre discriminación y diversidad sexual, y los formularios que se utilizaban en el Ministerio para reunir información incluyeron las categorías “transmasculino” y “transfemenino”.

una resolución ministerial en septiembre de 2012 que otorgó a las personas trans acceso incondicional al programa Tarjeta Uruguay Social (que brinda a los beneficiarios un subsidio mensual para gastar en alimentos y productos de limpieza), argumentando que las personas trans sufren “exclusión social extrema” en la sociedad uruguaya (MIDES, 2012).

Esta fue la primera vez que el MIDES aplicó un criterio de acción afirmativa en sus políticas de redistribución social. La decisión de implementar una política específica de este tipo implicaba reconocer que existen diferentes formas de desigualdad social no pasibles de medición con los mismos instrumentos. Para octubre de 2014, 786 personas trans recibían este beneficio. Esta medida se consolidó con un paquete de acciones afirmativas para la población trans adoptado entre 2012 y 2014 que incluye una cuota en varios programas de capacitación laboral e inserción laboral implementados por el MIDES y el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), donde actores relevantes también ocuparon cargos durante la administración de Mujica.

No obstante, el diálogo entre el movimiento LGBT y el Estado no fue fructífero en todas las áreas, especialmente en aquellas donde no había actores claves con poder político real dentro de la burocracia. Por ejemplo, activistas LGBT hicieron pequeñas incursiones en el sector educativo, donde la Iglesia Católica mantiene un buen grado de influencia debido a su fuerte presencia en el sector de educación privada y donde los actores educativos mantuvieron actitudes conservadoras hacia el tema de la sexualidad, particularmente la diversidad sexual. En 2007 se creó el Programa de Educación Sexual que introdujo la asignatura en escuelas secundarias públicas y en centros de educación técnica, pero tres años más tarde perdió su financiamiento. Aunque continuó funcionando, la falta de personal y de recursos rezagó cualquier transformación del sistema educativo en forma significativa.

Mientras tanto, organizaciones feministas y de la diversidad sexual trataron de colaborar con el fortalecimiento de la educación sexual mediante la elaboración de manuales para los maestros a fin de introducir cuestiones de sexo y sexualidad en el aula. Sin embargo, algunas autoridades escolares del sistema de educación pública y del propio Consejo Directivo Central (ente rector de enseñanza primaria y secundaria, y formación docente terciaria de carácter autónomo) se resistieron a la temática. En 2012 el Consejo impidió la distribución de un kit de educación sexual y en 2015 la de una Guía para la Educación y la Diversidad Sexual, que habían sido solicitadas y aprobadas por autoridades educativas de nivel medio, revelando la persistencia de fuertes disputas ideológicas y políticas en este ámbito.

AUTONOMÍA CORPORAL Y POLÍTICAS DE SALUD

Los avances y retrocesos también se evidenciaron en el área de salud de la población LGBT. A pesar del *lobby* de las organizaciones de la sociedad civil, la cirugía de reasignación de sexo se volvió menos accesible que en 1991, cuando estaba a disposición en el hospital universitario. Con una demora promedio de ocho años en las operaciones, en 2010 solo se habían realizado quince, y muchos transexuales habían ido a Chile. En 2010, Ovejas Negras inició un diálogo con los directores del hospital para proponer la redacción de un protocolo para reducir el tiempo de espera a dos años y garantizar a los transexuales masculinos la prótesis que necesitaban para una operación de reasignación de sexo funcional. También solicitaron la creación de un centro de salud especial para concentrar y coordinar todos los servicios requeridos en la atención médica para transexuales. Desafortunadamente, el protocolo nunca se aplicó y, en 2012, el hospital dejó de realizar cirugías de reasignación de sexo porque el director del hospital consideró que tanto estas operaciones como las mastectomías “no eran una prioridad” (Aparicio, 2013).

Dado que las personas LGBT continuaron enfrentando problemas de acceso y de diagnósticos erróneos (ya que los médicos suponen una conducta heterosexual), se realizaron proyectos piloto que involucraron a actores estatales, académicos y personas del movimiento LGBT, con fondos del Fondo de Población de las Naciones Unidas, a fin de crear centros de atención de la salud libres de homofobia en el nivel primario. Esta experiencia se está institucionalizando en la red de centros de atención primaria de salud en el país.

CONCLUSIONES

La presente revisión de los dos primeros gobiernos nacionales de izquierda en Uruguay muestra que el ascenso del FA al poder brindó oportunidades para alcanzar logros significativos en áreas clave de las agendas feministas y de la diversidad sexual.

En el caso de la primera agenda, se avanzó en legislación y en el desarrollo de políticas públicas de derechos sexuales y reproductivos, incluido el aborto, en aspectos referidos a la violencia contra la mujer y en los derechos de las trabajadoras domésticas. Sin embargo, estos avances no son el simple resultado de una convergencia entre la agenda de la izquierda y las reivindicaciones feministas. De hecho, en ocasiones, las demandas feministas fueron rechazadas en forma abierta y, en otras, resistidas más sutilmente por actores con poder dentro de la izquierda. El bloqueo a la legalización del aborto –una medida aprobada por el Congreso del FA, que es su máxima autoridad– por parte de líderes de esa fuerza política plantea interrogantes sobre el alcance

del compromiso de la totalidad de la izquierda con la nueva agenda de derechos y, también, sobre cómo funciona internamente en sus prácticas democráticas. No obstante, la consolidación de una red política multinodal de feministas en la legislatura y dentro de instituciones estatales clave, así como un mecanismo nacional para el adelanto de la mujer más fortalecido, facilitaron la inclusión de demandas feministas fundamentales en la agenda del gobierno. Asimismo, parecería altamente improbable que estos avances se hubieran logrado sin movimientos feministas y de mujeres activos, quienes impulsaron el debate de los temas en la arena pública y, luego, aseguraron que estos no se cayeran de la agenda ni que el énfasis en la igualdad de género se disipara en la traducción a políticas públicas concretas.

Es posible sacar conclusiones semejantes respecto de los avances en los derechos de la población LGBT. Quizás aún más en este caso, los logros en la nueva legislación fueron presentados primero por activistas que luego participaron en presiones selectivas sobre legisladores/as clave que acompañarían los proyectos de ley, asegurando un voto favorable por parte de la bancada parlamentaria de izquierda y también de aliados en otros partidos. Si bien los avances en el diseño e implementación de políticas han sido más limitados, en parte porque el marco normativo se estableció más recientemente, una vez más los actores clave, por ejemplo, del MIDES, promovieron medidas de política tales como las acciones afirmativas. Esto transformó la faz de la agenda política sobre la diversidad sexual en los últimos diez años. Al igual que los avances en temas feministas, el desafío para el movimiento LGBT será el monitoreo cercano de las acciones estatales en el futuro a efectos de asegurar que los logros legales se traduzcan, efectivamente, en avances políticos sobre el terreno y que las estructuras institucionales establecidas para combatir la discriminación se conviertan en mecanismos efectivos de reparación.

La tercera administración del FA llegó a la presidencia en marzo de 2015, con una mayoría parlamentaria ligeramente más pequeña. Para ese entonces se había consolidado la presencia de actores religiosos conservadores entre la oposición parlamentaria democráticamente elegida. Pero las feministas y personas LGBT también ganaron espacios orgánicos dentro de la coalición de izquierda. En particular, este es el caso del nuevo sector que surgió bajo el liderazgo de la senadora feminista Constanza Moreira, quien en 2014 se convirtió en la primera mujer en competir por la nominación presidencial dentro del FA. Su candidatura ganó el apoyo de muchos miembros de la fuerza política no alineados desilusionados con la hegemonía de ciertos grandes grupos dentro de la coalición, el tibio compromiso con la nueva agenda de derechos y la falta de renovación en los

liderazgos principales y las candidaturas. La plataforma programática de Moreira incluía las prioridades feministas (como la paridad en la representación política y la creación de un sistema nacional de cuidado) y la expansión y consolidación de los derechos de las personas LGBT, así como otros temas de la agenda de izquierda más radical (por ejemplo, reducción de las fuerzas armadas, aumento del presupuesto de educación, desarrollo sostenible). Además, los grupos que la respaldaron incluyeron entre sus candidatos a muchas activistas feministas y LGBT, así como a una gran proporción de jóvenes militantes del partido. A pesar de la oposición sostenida de los principales grupos del FA a la candidatura de Moreira y su clara desventaja en términos de recursos de campaña, obtuvo un 18% del voto del FA en las elecciones internas y mantuvo su banca en el Senado, mientras que los grupos que la apoyaron también ganaron dos asientos en la Cámara Baja. Esta presencia novedosa de un sector del FA que coloca en primer plano temas y actores favorables a la igualdad de género y los derechos LGBT puede señalar el comienzo de una política de izquierda verdaderamente renovada en Uruguay.

BIBLIOGRAFÍA

- Abracinskas, L. y López Gómez, A. 2007 “El aborto en la agenda social: El involucramiento de la ciudadanía a favor del cambio legal” *Aborto en debate: Dilemas y desafíos del Uruguay democrático* (Montevideo: MYSU/IWHC).
- Aguirre, R. y Ferrari, F. 2014 *La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: En busca de consensos para una protección social más igualitaria* (Santiago: CEPAL).
- Álvarez, S. E. 1999 “Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO ‘Boom’” *International Feminist Journal of Politics* Vol. 1, N° 2.
- Aparicio, A. 2013 “Clínicas ya no hace mastectomías por falta de presupuesto” *El Observador* 17 de mayo en <<http://www.elobservador.com.uy/clinicas-ya-no-hace-mastectomias-falta-presupuesto-n250965>> acceso 27 de junio de 2017.
- Armstrong, E. A., y Bernstein, M. 2008 “Culture, Power, and Institutions: A Multi-Institutional Politics Approach to Social Movements” *Sociological Theory* Vol. 26, N° 1.
- Bacchi, C. 1999 *Women, Policy, and Politics: The Construction of Policy Problems* (Londres: SAGE).
- Balsa Ruella, S. 2014 “La igualdad de género: La bandera ausente en el buque insignia del gobierno de Mujica: Análisis del caso de ‘Uruguay Crece Contigo’”, Tesis de licenciatura, Instituto de

Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (ICP-FCS-UDELAR).

- Bené, N. 2014 “Evasión en puestos de trabajo: Año 2013” *Comentarios de Seguridad Social* Vol. 46 (Octubre – Diciembre).
- Benford, R. D. y Snow, D. A. 2000 “Framing Processes and Social Movements: An Overview” *Annual Review of Sociology*, Vol. 26.
- Brecha. 2003 “Alerta: El ‘virus’ gay es ‘contagioso’. Iglesia Católica y homosexualidad” *Semanario Brecha* N° 22, agosto.
- Cabella, W. 2006 “La demografía de las uniones consensuales en Uruguay en la última década” *El proyecto de ley de unión concubinaria* (Montevideo: Trilce-Red Género y Familia).
- Centro de Estudios de Género y Diversidad Sexual N.d “Archivo de encuestas sobre la opinión de la ciudadanía uruguaya acerca del reconocimiento de los derechos de la diversidad sexual” en <<http://www.generoydiversidad.org/estadisticas.php>> acceso 26 de febrero de 2018.
- Charles, N. y Mackay, F. 2013 “Feminist Politics and Framing Contests: Domestic Violence Policy in Scotland and Wales” *Critical Social Policy* Vol.33, N° 4.
- Childs, S. y Krook, M. L. 2009 “Analysing Women’s Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors” *Government and Opposition* Vol. 44, N° 2.
- CNS Mujeres 2009 *Agenda 2009 Una propuesta política de las mujeres organizadas* (Montevideo: CNS Mujeres).
- 2004 *Agenda. Una propuesta política de las mujeres* (Montevideo: CNS Mujeres).
- 1999 *Agenda de las mujeres* (Montevideo: CNS Mujeres).
- Draper, G. y Peralta, J. 2012 “La homosexualidad es una ‘anomalía’ y es ‘obvio que juega’ al designar docentes, dice la rectora de la Universidad de Montevideo” *Semanario Búsqueda* 12 de julio.
- Fraser, N. 1997 *Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition* (Nueva York: Routledge).
- El Observador* 2012 “Miles de personas marcharon por la diversidad” 28 de setiembre en <<http://www.elobservador.com.uy/miles-personas-marcharon-la-diversidad-n233622>> acceso 28 de junio de 2017.
- El País*. 2013 “El FA se entretiene con unión igualitaria” 30 de enero en <http://historico.elpais.com.uy/13/01/30/pnacio_692127.asp> acceso 27 de junio de 2017.

- Grupo de Trabajo Interinstitucional 2012 *Hacia un modelo solidario de cuidados* (Montevideo: Consejo Nacional de Política Social-MIDES, Gabinete Social).
- Guzmán, V., Frías, C. y Agostino, A. 2014 *Evaluación del “Primer plan de igualdad de oportunidades y derechos, 2007–2011”* (Montevideo: INMUJERES-MIDES).
- Hall, P. 1993 “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain” *Comparative Politics* Vol. 25, N° 3.
- Herrera, T. (coord.) 2012 *Evaluación del plan nacional de lucha contra la violencia doméstica. Informe final* (Montevideo: Aire.uy Asociación Interdisciplinaria).
- Holli, A. M. 2008 “Feminist Triangles: A Conceptual Analysis” *Representation* Vol. 44, N° 2.
- Htun, M. y Laural Weldon, S. 2010 “When Do Governments Promote Women’s Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy” *Perspectives on Politics* Vol. 8, N° 1.
- INMUJERES 2011 *Rendición de cuentas 2010 en la implementación del “Plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres”* (Montevideo: INMUJERES-MIDES) en <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18217/1/rendicion_2010_de_los_avances_en_la_ejecucion_del_piodna.pdf> acceso 10 de junio de 2017.
- 2014 *Proceso institucional del “Primer plan de igualdad de oportunidades y derechos (PIODNA)”* (Montevideo: INMUJERES-MIDES) en <<http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/25958/1/proceso-institucional.pdf>> acceso 10 de junio de 2017.
- Johnson, N. 2000 “‘The Right to Have Rights’: Gender Politics, Citizenship and the State in Uruguay, 1985–1996”, Tesis doctoral (Queen Mary University of London).
- 2004 “Mecanismos Estatales para el Avance de las Mujeres en el Uruguay” *Perspectivas de género en las políticas públicas* (Montevideo: Cotidiano Mujer).
- 2005 *La política de la ausencia: Las elecciones uruguayas (2004/2005), las mujeres, y la equidad de género* (Montevideo: CNS Mujeres/ICP-FCS-Udelar).
- 2013 *Mujeres en cifras: El acceso de las mujeres a espacios de poder en Uruguay* (Montevideo: Cotidiano Mujer).
- 2014 “La Bancada Femenina en Uruguay: Un ‘actor crítico’ para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento” *América Latina Hoy*.

- 2015 “Parte I: El impacto de la cuota en la representación descriptiva de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014” *¿Renovación, paridad? Una mirada feminista sobre género y representación política en las elecciones uruguayas 2014* (Montevideo: Cotidiano Mujer/ICP-FCS-UDELAR).
- Johnson, N., Cabrera, F. y Maciel, N. 2009 *Los cuidados de la niñez: Un desafío para la transversalidad de género en el estado uruguayo, 2005–2009* (Montevideo: FESUR).
- Johnson, N., López, A. y Schenck, M. 2011 “La sociedad civil ante la despenalización del aborto: Opinión pública y movimientos sociales” (*Des*)penalización del aborto en Uruguay: Prácticas, actores y discursos: Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja (Montevideo: CSIC-UDELAR).
- Johnson, N. y Moreni, A. 2011 *De una pequeña minoría a una masa crítica: 10 años de la Bancada Bicameral Femenina en el parlamento del Uruguay* (Montevideo: BBF-Parlamento del Uruguay-AECID-PNUD-ONU Mujeres).
- Johnson, N. y Pérez, V. 2010 *Representación (s)electiva: Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009* (Montevideo: Cotidiano Mujer/UNIFEM/ICP-FCS-UdelaR).
- 2011 “From Vanguard to Straggler: Women’s Political Representation and Gender Quotas in Uruguay” en Piatti-Crocker, A. (ed.) *Diffusion of Gender Quotas in Latin America and Beyond: Advances and Setbacks in the Last Two Decades* (Nueva York. Peter Lang).
- Johnson, N., Rocha, C. y Schenck, M. 2015 *La inserción del aborto en la agenda político-pública uruguaya, 1985–2013: Un análisis desde el movimiento feminista* (Montevideo: Cotidiano Mujer).
- La Diaria* 2011 “Más que beso”. 19 de julio en <<https://ladiaria.com.uy/articulo/2011/7/mas-que-beso/>>, acceso 3 de junio de 2017.
- López Gómez, A. y Abracinskas, L. 2009 *El debate social y político sobre la ley de defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva* (Montevideo: Cuadernos de UNFPA).
- Macaulay, F. J. 2005 “Cross-party Alliances around Gender Agendas: Critical Mass, Critical Actors, Critical Structures or Critical Junctures?”, Ponencia presentada en el Expert Group Meeting on equal participation of women and men in decision-making processes, UN-DESA-DAW, ECA, IPU, 12 de diciembre.
- Márquez Garmendia, M. 2011 “El trabajo doméstico: La ley uruguaya y su representación en la normativa internacional (proyecto de convenio y recomendación de la OIT): Una mirada desde el género”, Ponencia presentada en el seminario del

- Grupo Ley y Género, Universidad de la República, Uruguay, 1 de mayo.
- Mazur, A. 2002 *Theorizing Feminist Policy* (Oxford: Oxford University Press).
- MIDES 2012 Resolución ministerial 1160/012, 28 de setiembre.
- Molyneux, M. 1985 “Mobilization without Emancipation? Women’s Interests, the State, and Revolution in Nicaragua” *Feminist Studies* Vol. 11, N° 2.
- Mujer Ahora 2017 “Un gran avance de la justicia, un logro de las mujeres organizadas para todas las mujeres uruguayas” en <<http://www.mujerahora.org.uy/content/un-gran-avance-de-la-justicia-un-logro-de-las-mujeres-organizadas-para-todas-las-mujeres>> acceso 3 de junio de 2017.
- Mujer y Salud (MYSU) 2014 *Plataforma ciudadana en salud y derechos sexuales y reproductivos* (Montevideo: MYSU).
- Pérez, V. 2007 *Ir a más: Monitoreo de lo actuado por el Instituto Nacional de las Mujeres (período 2005–2006)* (Montevideo: CNS Mujeres-UNFPA).
- “Programa de gobierno del Frente Amplio 2008” 2008 Frente Amplio, Quinto Congreso Extraordinario, 13 al 14 de diciembre.
- Rodríguez Gustá, A. L. 2012 *La transversalización de género en la Intendencia de Montevideo: Evaluación del “Segundo plan de igualdad de oportunidades y de derechos” de la Intendencia Departamental de Montevideo* (Montevideo: AECID / Intendencia de Montevideo / ONU Mujeres).
- Salvador, S. 2013 *Análisis de costos y posibles impactos de diferentes modelos de licencias por maternidad, paternidad, y parentales* (Montevideo: UNFPA).
- Sawer, M. 1995 “Femocrats in Glass Towers? The Office of the Status of Women in Australia” en McBride Stetson, D. y Amy G. Mazur, A.G. (eds.) *Comparative State Feminism*, (Thousand Oaks, CA: Sage).
- Schneider, I. 2015 “Mucho más que dos” *La Diaria*, 11 de agosto.
- Sempol, D. 2013 *De los baños a la calle. Historia del movimiento lésbico, gay, y trans uruguayo, 1984–2013* (Montevideo: Debate).
- Weber, M. 1992 *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (Londres: Routledge).
- Weldon, S. L. 1998 “Feminists, Femocrats and Institutions: Explaining Cross-National Variations in Government Responses to Violence against Women”, Ponencia presentada en la

Conferencia para el Progreso de las Mujeres, Institute for Women's Policy Research, Washington, DC, junio.

World Values Survey 2017 "Online Data Analysis" En <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>> acceso 1 de julio de 2017.

Yaffé, J. 2005 *Al centro y adentro La. renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay* (Montevideo: Linardi y Risso).