

## **COSECHAR LO SEMBRADO: UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA A LAS POLÍTICAS Y DERECHOS SOCIALES DE PERSONAS TRANS EN UNIDADES LOCALES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA**

You reap what you saw: a critical approach to the policies and social rights of trans people in local unities from Argentina

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.27.2.4513>

EDUARDO JAVIER ARRUBIA

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires

[earrubia@gmail.com](mailto:earrubia@gmail.com)

### **Resumen**

Los derechos del colectivo LGBTI en la República Argentina comenzaron a consagrarse desde un esquema de igualdad formal que incluía instituciones de la vida civil tales como el matrimonio, la filiación y el nombre de las personas. Sin embargo, la realidad social puso en evidencia la desigualdad material que afectaba a este grupo, en particular a las personas transexuales cuya vulnerabilidad es mayor. Este trabajo explora desde un abordaje teórico y empírico las tensiones que se presentan en la lucha por los derechos económicos, sociales y culturales. Para ello, se trabaja con metodología cualitativa a través de entrevistas en profundidad, informante clave y observación participante, en relación a dos políticas públicas en construcción en la ciudad de Azul, centro de la Provincia de Buenos Aires, esto es, el cupo laboral trans y los consultorios amigables. Los resultados revelan las tensiones culturales que impiden en el nivel local los avances en materia de igualdad real y que hacen de los derechos sociales una asignatura pendiente en comparación con los derechos civiles de este grupo desaventajado.

**Palabras clave:** LGTBI, políticas públicas, género, DESC, derechos humanos.

### **Abstract**

LGBTI rights started to be recognised in Argentina from a framework of formal equality linked to civil institutions such as marriage, filiation and name. However, social reality made the material inequality affecting this group visible, specially that related to transgender people since their vulnerability is deeper. This essay explores the tensions that arise within the struggle for economical, social and cultural rights, from a theoretical and empirical viewpoint. Therefore, it is constructed with qualitative methodology through in-depth interviews, key informant and participant observation concerning two public policies which are under construction in Azul city, centre of the Province of Buenos Aires, i.e., working trans quota and friendly health offices. The results reveal cultural resistance at the local level that refrain social rights from being conquered in comparison with the civil prerogatives this group was able to achieve.

---

Recibido: 04/09/2018. Aceptado: 05/12/2018.

**Keywords:** LGBTI, public policies, gender, ESCR, human rights.

## SUMARIO

1.INTRODUCCIÓN.; -2.METODOLOGÍA.; -3.SURGIMIENTO, NATURALEZA Y ESTRUCTURA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.; -4.LO SEMBRADO: LOS DERECHOS CIVILES PARA LA IGUALDAD FORMAL DEL COLECTIVO LGBTI.; -5.SEXUALIDADES, GÉNERO Y DERECHO.; -6.¿POR QUÉ POLÍTICAS SOCIALES PARA LAS PERSONAS TRANS?.; -7.UNA ARDUA COSECHA: CONSULTORIOS AMIGABLES Y CUPO LABORAL EN LA CIUDAD DE AZUL.; -8.CONCLUSIÓN.; -9.BIBLIOGRAFÍA.

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante largos años los movimientos de personas lesbianas, gays, transexuales e intersex lucharon por hacer realidad una igualdad formal de sus derechos y libertades básicas. Fue de esta manera como se conquistaron leyes sumamente valiosas en esta materia como la de matrimonio igualitario y la de identidad de género, entre otras. Sin embargo, en la medida en que estos avances se convertían en un hecho, las reivindicaciones de este grupo vulnerable evidenciaban que la igualdad en el plano material estaba lejos de alcanzarse. Se trata de que los derechos civiles de este grupo no se tradujeron en la cristalización efectiva de sus derechos económicos, sociales y culturales. De todos modos, el avance en materia de los denominados derechos civiles y políticos operó como una siembra de reconocimientos a personas que tradicionalmente no gozaban de las mismas prerrogativas legales que otras por el sólo hecho de su orientación sexual o su identidad de género. Ahora bien, lo que se sembró en materia de derechos civiles y políticos debe ser cosechado en términos de derechos económicos, sociales y culturales a los fines de lograr la protección integral de este grupo desaventajado conforme estándares de derechos humanos. Este trabajo intenta reflejar las tensiones que engloba el entramado complejo de esta ardua cosecha.

Por lo tanto, en primer lugar daré cuenta del sustento y técnicas metodológicas empleadas para obtener datos empíricos que coadyuven a la argumentación esgrimida en este ensayo. En segundo término, abordaré el estado actual de la teoría de los derechos económicos, sociales y culturales, para lo cual será necesario desenmascarar los argumentos que han desnaturalizado su estructura, y en consecuencia sostendré la plena justiciabilidad de los mismos. En tercer orden, reseñaré esquemáticamente las conquistas civiles logradas por el colectivo LGBTI<sup>1</sup> en la República Argentina y argumentaré que a la hora de analizar los derechos económicos, sociales y culturales de este colectivo aparecen elementos de resistencia cultural que penetran en la institucionalidad

---

<sup>1</sup> La sigla LGTBI significa "Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersex".La misma es oficialmente adoptada por la Comisión interamericana de Derechos Humanos, la que ha creado en noviembre de 2011 una unidad especializada en la materia en el seno de su Secretaría Ejecutiva.

pública y que son más profundos que aquellos que pudieron obstaculizar la lucha por los derechos civiles. Esta hipótesis de ninguna manera constituye una generalización, sino que se limita al análisis teórico y empírico de dos políticas sociales concretas. En cuarto lugar, esbozaré referencias de índole conceptual en torno a las nociones de género y de sexualidad que serán trascendentes para entender la legitimación de estas categorías por el derecho. Luego, esto me permitirá adentrarme a la justificación de la necesidad de políticas públicas sociales para personas travestis, transexuales y transgénero por considerarlas el sector más vulnerable dentro de la comunidad de la diversidad sexual. Finalmente, analizaré dos ordenanzas municipales en relación al cupo laboral trans y a la constitución de un consultorio amigable para estas personas, sancionadas en la ciudad de Azul, centro geográfico de la Provincia de Buenos Aires, que junto a la evidencia empírica recolectada me permitirán sustentar las tensiones antedichas.

## 2. METODOLOGÍA

El presente ensayo se inserta en la tradición metodológica de naturaleza cualitativa. De esta manera, se entiende que ésta se fundamenta en una postura filosófica que se interesa en las formas en que el mundo social es interpretado, comprendido, experimentado y producido; se basa en la generación de datos flexibles que ofrecen sensibilidad frente al contexto social en el que se producen<sup>2</sup>. Por lo tanto, se recurre en primer lugar al análisis teórico de bibliografía recopilada en función del objeto de estudio y se abordan dos normas jurídicas municipales concretas. Luego, se trabaja con evidencia empírica recolectada a través de dos entrevistas en profundidad semiestructuradas a personas trans de la ciudad de Azul, centro geográfico de la Provincia de Buenos Aires; entrevistas abiertas planificadas mantenidas con una informante clave referente del grupo local de personas transexuales; y por último, a través de observación participante efectuada por medio de asistencia a reuniones y sesión legislativa del Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Azul. En este sentido, el recurso a una informante clave se apoya en la importancia que ésta tiene como representativa de su grupo<sup>3</sup>. La apelación a la observación participante implica asumir una decisión metodológica que plantea una perspectiva que se resiste a la naturalización del mundo social, y por lo tanto, enfatiza su construcción en un proceso permanente de interacciones sociales, entendiendo que el conocimiento social puede producirse a raíz de la observación y la participación activa en el mismo<sup>4</sup>. Por último, las entrevistas en profundidad permiten encuentros orientados hacia la

---

<sup>2</sup> I. VASILACHIS DE GIALDINO, "La investigación cualitativa", en VV.AA (I. VASILACHIS DE GIALDINO, Coord.). *Estrategias de Investigación Cualitativa*, Gedisa, Barcelona, 2015, p. 25

<sup>3</sup> A. AMEIGEIRAS, "El abordaje etnográfico en la investigación social", en VV.AA (I. VASILACHIS DE GIALDINO, Coord.). *Estrategias de Investigación Cualitativa*, Gedisa, Barcelona, 2015, p. 128

<sup>4</sup> A. AMEIGEIRAS, Op. Cit. p. 125

comprensión de las perspectivas que tienen las entrevistadas respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras<sup>5</sup>.

### **3. NATURALEZA Y ESTRUCTURA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

#### **3.1. La estructura compleja de los DESC: ¿prestación o abstención?**

La génesis normativa internacionalmente bifurcada en dos pactos internacionales de derechos civiles y políticos, por un lado, y de derechos económicos, sociales y culturales por el otro, marcó el camino para dar lugar a argumentos liberales que de alguna manera conllevan una suerte de tergiversación respecto de la naturaleza de los últimos. De esta forma, siguiendo a Abramovich y Courtis, se ha sostenido que éstos suponen el nacimiento de obligaciones positivas por parte del Estado, las cuales deberían afrontarse con patrimonio público, mientras que cuando se trata de derechos civiles y políticos, las obligaciones imperantes serían negativas ya que únicamente requerirían una conducta de abstención aparentemente no onerosa por parte del Estado<sup>6</sup>. Esta perspectiva supone un abordaje naturalista del rol y funcionamiento del aparato estatal de forma coincidente con el esquema decimonónico que postulaba un Estado mínimo garante únicamente de la justicia, seguridad y defensa<sup>7</sup>. No obstante, debe manifestarse que esta caracterización obedece a cuestiones históricas, políticas e ideológicas, ya que es fácil advertir que, por ejemplo, derechos catalogados con la etiqueta de civiles, tales como el derecho a contraer matrimonio requieren en principio, es cierto, una conducta de abstención por parte del Estado. Sin embargo, el pleno goce y ejercicio de esos derechos no sería posible si éste no dispusiera la organización de un Registro de Personas que permitiera a los sujetos asumir las consecuencias inherentes a la titularidad de los derechos y deberes vinculados al régimen conyugal. Y, por supuesto, el funcionamiento de una entidad estatal semejante conlleva gastos pecuniarios que deben ser afrontados con el presupuesto público. En igual sentido, otros derechos tales como los referidos a la salud, por ejemplo, tradicionalmente catalogados con la etiqueta de "sociales", exigen en principio un gasto del Estado a los efectos de sustentar el sistema sanitario de un país, pero simultáneamente requiere conductas de abstención para dar cumplimiento al deber general de no dañar la salud de las personas. En idéntico orden, siguiendo a Pinto<sup>8</sup>, tampoco podría haber protección contra la tortura si el estado no se diera una legislación que tipificara a ésta como delito, si no educara a los funcionarios encargados de aplicar la ley, si no construyera prisiones de conformidad con los criterios de los derechos humanos, si no pusiera a disposición de

<sup>5</sup> S. J. TAYLOR; R. BOGDAN, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós, Buenos Aires, 1987, p. 101

<sup>6</sup> V. ABRAMOVICH; C. COURTIS, *Los Derechos Sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, p. 21

<sup>7</sup> V. ABRAMOVICH; C. COURTIS, Op. Cit, p. 23

<sup>8</sup> M. PINTO, "Los derechos humanos económicos, sociales y culturales", Op. Cit. p. 393

las víctimas recursos adecuados y eficaces. Y en esta línea podría argumentarse con cada uno de los derechos humanos extendiendo esta lógica ejemplificativa. En consecuencia, ambas categorías de derechos son susceptibles de ser caracterizadas en clave de un complejo de obligaciones positivas y negativas del Estado, con preponderancia simbólica, a los efectos de su identificación, del elemento de la prestación (erogación dineraria) en el caso de los DESC, y del elemento de la conducta de abstención en el caso de los civiles y políticos<sup>9</sup>.

Además, este panorama contribuye a esclarecer el carácter de interdependencia de los Derechos Humanos que lleva a no enfocarlos como compartimentos analíticos estancos. En este esquema, Piovesan advierte que la Declaración de Derechos Humanos de Viena de 1993 reproduce la concepción adoptada por la Declaración Universal de 1948, sólo que esta vez se evidencia un mayor consenso respecto de la indivisibilidad de los derechos fundamentales y la interdependencia entre los valores de los derechos humanos, de la democracia y del desarrollo, ya que fueron 171 Estados los que suscribieron este documento más reciente, en comparación con los 48 que habían suscripto la Declaración de 1948<sup>10</sup>. Por ello, difícilmente puedan ejercitarse con plenitud los derechos civiles y políticos como el derecho a la libertad de expresión o el derecho al sufragio, entre otros, si no están dadas las condiciones que fortalezcan y empoderen a la persona a esos efectos, las cuales vienen dadas por la efectivización real de los derechos económicos, sociales y culturales, tales como la educación, la salud, la vivienda digna, etc.

### **3.2. Donde hay un derecho, hay una obligación: De la mera discrecionalidad a la plena justiciabilidad de los DESC**

Así las cosas, el corolario directo de haberse generado argumentos favorables a la contraposición estanca de categorías de derechos civiles y políticos, por un lado, y económicos, sociales y culturales, por el otro, ha sido ilustrado por la afirmación de que los segundos no serían prerrogativas exigibles ante los tribunales, ya que su realización sólo dependería de la agenda política del Estado<sup>11</sup>. Desde una mirada axiológica, para sostener tal afirmación se ha argumentado que los derechos sociales estarían anclados en valores débiles o menos relevantes que los derechos civiles y políticos. Según este argumento, éstos apelarían a valores fuertes como la libertad o los principios que gobiernan la dignidad de la persona, mientras que aquéllos solo evocarían la solidaridad humana cuya satisfacción se justificaría una vez que se hubieran resguardado la libertad o la dignidad personal<sup>12</sup>.

En este sentido, no puede haber una plena consagración de los valores de libertad y dignidad de las personas si se ignora la trascendencia

<sup>9</sup> V. ABRAMOVICH; C. COURTIS, Op. Cit, pp. 24-25

<sup>10</sup> F. PIOVESAN, Op. Cit., p. 26

<sup>11</sup> G. PISARELLO, "Los derechos sociales y sus enemigos: elementos para una reconstrucción garantista", en V. VALIÑO (coord.) *Defender y repensar los derechos sociales en tiempos de crisis*, Observatorio DESC, Barcelona, 2009, p. 14

<sup>12</sup> IDEM

del goce efectivo de derechos económicos, sociales y culturales. Con lo cual, éstos no pueden quedar librados a la solidaridad espontánea, sino que debe asumirse su carácter obligatorio y, en consecuencia, su exigibilidad directa ante los administradores de justicia en el Estado de derecho. En este sentido, los despliegues del enfoque de derechos que se abordará más adelante devienen fundamentales y sumamente necesarios a la hora de proteger la integralidad de estos valores humanos en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Por otra parte, se ha alegado también que los derechos económicos, sociales y culturales tendrían un contenido jurídico vago, indeterminado e impreciso, lo cual pondría en tela de juicio la posibilidad de su exigibilidad frente a los magistrados ya que para que dicha posibilidad existiera se requeriría el desarrollo de una legislación anterior<sup>13</sup>. Es decir, sin ley previa no habría derechos exigibles según esta postura, sino que sólo se trataría de derechos de configuración legal, meras directrices dirigidas al legislador pero sin valor jurídico relevante<sup>14</sup>.

En contraposición, para afirmar la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales es menester que se tenga presente el cambio en la lógica de pensamiento que supone la incorporación de estos derechos en nuestro régimen constitucional. Esto quiere decir que las personas ya no son consideradas como meras beneficiarias de un favor discrecional del Estado en relación a la satisfacción de sus necesidades, sino que por el contrario, en este marco, el individuo es un sujeto titular de derechos que por lo tanto puede demandar el cumplimiento de prestaciones o conductas por parte de quien esté obligado a ellas<sup>15</sup>. Dentro de este contexto, Abramovich y Courtis subrayan que lo que configura la existencia real de un derecho social, no es sólo la conducta cumplida por el Estado, sino la disponibilidad de algún poder jurídico para actuar por parte del titular del derecho frente al incumplimiento de la obligación debida<sup>16</sup>. Generalmente, para todo tipo de derechos debe regir el principio garantista de jurisdiccionalidad tal como lo ha entendido Luigi Ferrajoli, esto es, para que las transgresiones a los derechos fundamentales sean sancionadas y erradicadas, se requiere que todos los derechos sean justiciables, o sea, accionables en juicio frente a los sujetos responsables de su violación, por acción u omisión<sup>17</sup>. Ante este panorama, como lo ha advertido Alexy, los jueces siempre tienen alguna posibilidad de dar garantía eficaz al cumplimiento de los derechos sociales, ya sea desde la simple constatación de una transgresión a la constitución política del Estado, a través de la fijación de un plazo dentro del cual deba llevarse a cabo una legislación o política pública acorde a dicha norma suprema, hasta la elaboración judicial directa de lo ordenado por la

<sup>13</sup> G. PISARELLO, Op. Cit, p. 15

<sup>14</sup> IDEM

<sup>15</sup> V. ABRAMOVICH; L. PAUTASSI, "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", en V. ABRAMOVICH y L. PAUTASSI (comp.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2009, p. 18

<sup>16</sup> V. ABRAMOVICH; C. COURTIS, Op. Cit, p. 37

<sup>17</sup> L. FERRAJOLI, *Derecho y Razón*, Trotta, Madrid, 2001, p. 917

Constitución<sup>18</sup>. Por eso, es útil recordar lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que entendió que

*<<...cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de 'control de convencionalidad' entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana<sup>19</sup>>>*

Si bien este debate en torno a la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales no termina de estar saldado debido a resistencias fundadas en prejuicios ideológicos, lo cierto es que en nuestro país luego de la reforma constitucional de 1994 el poder judicial ha ido asumiendo paulatinamente un rol de canalizador de las demandas sociales de la sociedad civil, interviniendo en conflictos colectivos o de política pública que otrora habían escapado de la actuación judicial<sup>20</sup>.

#### **4. LO SEMBRADO: LOS DERECHOS CIVILES PARA LA IGUALDAD FORMAL DEL COLECTIVO LGBTI**

Las líneas precedentes han servido para desenmascarar qué se esconde detrás de la tradicional clasificación entre las generaciones de derechos apuntadas. Sin embargo, a los fines de este trabajo considero que la distinción entre derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales tiene un valor heurístico, o sea, explicativo que puede ser de utilidad para comprender la amplia gama de derechos que están en juego en relación a la diversidad sexual. Como se ha dicho, el elemento de la abstención estatal caracteriza de manera preponderante y simbólica a los primeros, mientras que la conducta de prestación económica lo hace en relación a los segundos<sup>21</sup>. No obstante, pareciera que no se trata de mero simbolismo, ya que a la hora de revisar la historia de la lucha por los derechos de la comunidad LGBTI, en mi opinión, siempre ha sido más fácil avanzar en materia de derechos civiles y políticos. No sólo ha sido más fácil en comparación con los económicos, sociales y culturales sino que ha

---

<sup>18</sup> R. ALEXU, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 497

<sup>19</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 124

<sup>20</sup> C. FAIRSTEIN; G. KLETZEL; P. GARCIA REY, "En busca de un remedio judicial efectivo: nuevos desafíos para la justiciabilidad de los derechos sociales" en P. ARCIDIACONO; N. ESPEJO; C. RODRIGUEZ GARAVITO (Coord.): *Derechos Sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Siglo del Hombre editores, Bogotá, 2010, p. 28

<sup>21</sup> V. ABRAMOVICH; C. COURTIS, *Op. Cit.*, pp. 24-25

sido un primer paso necesario en aras de obtener el reconocimiento del Estado.

En este sentido, puede advertirse que uno de los primeros derechos logrados es aquel que hace a la libertad de asociación. En 1991 la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>22</sup> resolvió denegarle la personería jurídica a la Comunidad Homosexual Argentina argumentando, entre otras cosas, que dicha agrupación de personas físicas no guardaba una finalidad de bien común sino que sólo perseguía fines de intereses individuales y privados de las personas que no contribuían en nada a un mentado bienestar social, y sostuvo además que esta asociación era considerada de todos modos un sujeto de derecho más allá de que no contara con el reconocimiento de su personalidad jurídica. Pero como advirtió en su momento el prestigioso constitucionalista argentino Germán Bidart Campos, tal argumento pecaba de falaz ya que esta asociación de facto no podía ser considerada sujeto de derecho plenamente cuando la legislación civil regulaba de forma diferenciada a aquellas que contaran con la personería registrada en comparación con las que no la tuvieran<sup>23</sup>. Finalmente, en el año 2006 el superior tribunal modificó su jurisprudencia y resolvió concederle este derecho a la Asociación de Lucha por la Identidad Travesti-Transexual (ALITT)<sup>24</sup>, constituyendo un precedente valioso ya que se trató del primer reconocimiento institucional proveniente de uno de los órganos de más alta jerarquía estatal, de la extrema situación de vulnerabilidad en la que se encontraba el colectivo de personas travestis y transexuales<sup>25</sup>.

Adicionalmente, en el año 2010 el derecho a contraer matrimonio civil entre personas del mismo sexo adquirió estatus normativo consagrándose de esta manera el denominado matrimonio igualitario. Este dispositivo legal no sólo reguló el derecho a contraer nupcias sino que además possibilitó una nueva forma filiatoria en el derecho de familia, es decir, la adopción de niños por parte de matrimonios homosexuales. Luego, en 2012 se dictó la ley 26.743 de Identidad de género la cual empoderó a las personas para que pudieran definir su género, mediante el cambio registral de su nombre, es decir, en sede administrativa, conforme a su propia autopercepción independientemente de su genitalidad biológicamente determinada, sin necesidad de recurrir a ningún tipo de dictamen médico previo, ni reasignación quirúrgica del sexo. Dentro de este esquema evolutivo, en 2014 la sanción del Código Civil y Comercial vino a saldar deudas pendientes en materia de filiación, incorporando,

---

<sup>22</sup> Véase CSJN. Comunidad Homosexual Argentina c/ Resolución Inspección General de Justicia s/ personas jurídicas. 22 de noviembre de 1991.

<sup>23</sup> G. BIDART CAMPOS, "El fallo de la corte suprema en el caso de la Comunidad Homosexual Argentina", *Revista Jurisprudencia Argentina*, nº 5765, Buenos Aires, 1992, p. 3

<sup>24</sup> Véase CSJN. Comunidad Homosexual Argentina c/ Resolución Inspección General de Justicia s/ personas jurídicas. 21 de noviembre de 2006.

<sup>25</sup> P. VITURRO, (2013) "La revolución de lxs "nada": Una aproximación al debate sobre orientación sexual, identidad de género y discriminación", *Anuario de Derechos Humanos*, nº 9, 2013, p. 45

entre otras cuestiones, una tercera fuente filiatoria vinculada al uso de técnicas de reproducción humana asistida (TRHA)<sup>26</sup>. De modo que este nuevo código operó como un sello de las conquistas que se describieron anteriormente pero a su vez coadyuvó a robustecer estos derechos vinculados a la formación de una familia en el marco de la diversidad sexual.

Ahora bien, los avances aquí reseñados se refieren concretamente al derecho de reunión y libre asociación, derecho al matrimonio, derecho al nombre, derecho a la identidad personal y de género y al derecho a la filiación. Todos ellos encuadran en la categoría de derechos civiles. Todos ellos son fruto de arduas luchas por parte de los sectores organizados de la sociedad civil. Ninguno provino de la benevolencia y espontaneidad de jueces y legisladores. Lo que se dio en el plano legal apareció como legitimación ulterior de largos períodos de reclamaciones frente a los estrados judiciales que paulatinamente fueron generando una jurisprudencia sólida en la materia. En consecuencia, corresponde formular la pregunta de por qué estas luchas se dieron en virtud de la reivindicación de tales derechos civiles. ¿Por qué no se evidencian logros jurídicos significativos como los aquí mencionados en materia de derechos económicos, sociales y culturales? Y ¿Por qué las demandas por una juridicidad vinculada a ellos surgieron a posteriori de la consagración de los derechos civiles y políticos?

A primera vista, podría esgrimirse como respuesta que la consecución de estos derechos civiles obedeció al logro de una igualdad formal, en el sentido de que las personas con una orientación sexual no acorde con la heteronormatividad cultural hegemónica, adquirieron los mismos derechos que ya tenían las personas heterosexuales en el plano normativo. Sin lugar a dudas, esto sirvió para fortalecer el reconocimiento estatal de sujetos que tradicionalmente habían estado desplazados y discriminados por motivos de su orientación sexual y de su identidad de género. No obstante, esta respuesta inicial resulta, a mi juicio, una explicación ciertamente válida pero parcial del fenómeno que dispara los interrogantes formulados. Por lo tanto, desde una perspectiva fundamentada en la evidencia empírica emergente de las entrevistas en profundidad mencionadas en el apartado metodológico, y de la observación participante realizadas en la ciudad de Azul, puede sostenerse que en algunos casos, los derechos económicos, sociales y culturales, al menos en relación al colectivo LGBTI, ofrecen resistencias de índole cultural. Considero que dichas resistencias son más profundas que las que pueden haber existido para el logro de los derechos civiles ya que para el caso de las políticas sociales que aquí se contemplan, se requiere de una institucionalidad pública que esté debidamente organizada e interesada en llevar acabo las conductas positivas que se exigen. Precisamente, la

---

<sup>26</sup> V. SCHIRO, "Orientación sexual, identidad de género y relaciones intrafamiliares. Algunas reflexiones sobre el estado de positivización de los arreglos familiares en un marco de diversidad sexual", *Revista de Derecho de Familia*, n° 71, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2015, p. 204

debilidad de que adolecen los derechos económicos, sociales y culturales radica en la dificultad de individualizar con precisión cuáles son las obligaciones que los agentes estatales deben asumir<sup>27</sup>. Y esta labilidad es la que hace que los funcionarios per se no lleven a cabo las conductas esperadas, incluso en casos en los que, como se verá más adelante, no requieren la inversión de recursos económicos *ex novo*.

Para fundamentar estas afirmaciones, procederé a contemplar dos políticas públicas concretas proyectadas en la ciudad de Azul respecto de la población transexual, travesti y transgénero, esto es, el cupo laboral trans y la conformación de un consultorio "amigable" en el ámbito del hospital público municipal. En este punto, el enfoque de derechos será útil a modo de herramienta hermenéutica para el abordaje de estas políticas. Pero antes será necesario exponer el entramado conceptual pertinente a la sexualidad y a su legitimación por el derecho.

## 5. SEXUALIDADES, GÉNERO Y DERECHO

La sexualidad humana siempre ha sido objeto de análisis de diversas disciplinas. Desde la medicina, hasta las ciencias más blandas como la psicología, la sociología o la antropología, entre otras, se han preguntado por el fenómeno de la sexualidad que con el devenir de los tiempos se cristalizó en la diversidad sexual, o en las sexualidades en plural. La heterogeneidad de las pasiones, las emociones y los sentimientos de las personas puso en evidencia que la orientación sexual y la identidad de género no son más que otros aspectos de la vasta complejidad del ser. Sin embargo, la pertenencia del individuo a una estructura social es lo que condiciona *prima facie* las manifestaciones sexuales de los sujetos. De esta manera, como sostiene Duque Yepes, la socialización puede ser descripta desde dos ángulos, uno objetivo, a partir del influjo que la sociedad ejerce en el individuo y, otro subjetivo, a partir de la respuesta o reacción del individuo a la sociedad<sup>28</sup>. A través de estas interacciones entre el individuo y el tejido social, se van construyendo realidades estereotipadas. Esto genera que en muchas ocasiones las vivencias y experiencias más difusas coloquen a las personas por fuera de esos moldes heteronormativos provocando entonces la aparición del estigma. En este sentido, Goffman sostiene que

*<<...un individuo que podía haber sido fácilmente aceptado en un intercambio social corriente posee un rasgo que puede imponerse por la fuerza a nuestra atención y que nos lleva a alejarnos de él cuando lo encontramos, anulando el llamado que nos hacen sus restantes atributos... construimos una teoría del estigma, una ideología, para explicar su inferioridad y dar cuenta del peligro que representa esa persona.<sup>29</sup>>>*

<sup>27</sup> A. EEIDE, "Realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Estrategia del nivel mínimo", *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Nro. 43, 1989, p. 47

<sup>28</sup> H. DUQUE YEPES, *La excelencia como ideal y realidad en el ser humano*, Editorial San Pablo, Bogotá, 2006, p. 17

<sup>29</sup> I. GOFFMAN, *Estigma. La identidad deteriorada*, Amorrortu, Buenos Aires, 2012, p. 17

Por consiguiente, a raíz de la mirada ajena que convierte al ser humano en objeto de evaluación permanente, y más aún en materia de sexualidad en la que ésta nos define frente a los otros a través de las distintas conductas que vayamos asumiendo, se construye la idea de la identidad sexual. Ésta tiene dos vertientes. Una estática, que está conformada por sus elementos inmutables, por sus caracteres anatómicos y su morfología exterior; y otra dinámica, que se centra en el aspecto psico-social que puede cambiar, en mayor o menor medida, a través del tiempo y se expresa y exterioriza en la personalidad del sujeto, en su actitud habitual, en su comportamiento, sus gestos, su manera de ser<sup>30</sup>. En este orden de ideas, la identidad aparece fuertemente ligada a la noción de libertad, en sus sentidos tanto positivo como negativo<sup>31</sup>. Así, la persona debe poder desarrollar su vivencia de género a través de su comportamiento, su vestimenta, sus modales y al mismo tiempo no tropezar con límites por parte del Estado ni de los particulares en cuanto a la autorrealización de su propia personalidad sin resultar perjudicial para los demás. Esta vinculación con la libertad, dentro del Derecho Internacional en el ámbito del denominado *soft law*, la encontramos precisada en relación al reconocimiento de la personalidad jurídica de personas LGBTI en los "Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género" también conocidos como Principios de Yogyakarta. En consecuencia, en el texto correspondiente al tercer principio se menciona que "*la orientación sexual o identidad de género que cada persona defina para sí, es esencial para su personalidad y constituye uno de los aspectos fundamentales de su autodeterminación, su dignidad y su libertad*" y que "*ninguna persona será sometida a presiones para ocultar, suprimir o negar su orientación sexual o identidad de género*".

Sin embargo, esta referencia a la libertad debe ser abordada con miras a la situación social concreta de las personas, porque como lo ha señalado Amartya Sen, no es suficiente vincular la libertad con el desarrollo de un Estado a través del incremento de sus variables macroeconómicas, sino que debemos indagar en cuáles son las condiciones reales de salud, de vivienda, de educación de los sujetos<sup>32</sup>, pues de lo contrario las conquistas en materia de derechos civiles se evaporarán por el aire.

Desde una perspectiva histórica, los aportes del feminismo al introducir la categoría género al marco conceptual de sus estudios tuvieron una gran relevancia en el sentido de que se comenzó a analizar al sexo no sólo como algo definido biológicamente, sino que el acento se trasladó hacia un enfoque cultural de construcción de roles socialmente esperados por encima de la genitalidad de nacimiento desde una mirada

---

<sup>30</sup> C. FERNANDEZ SESSAREGO, *Derecho a la identidad personal*, Astrea, Buenos Aires, 1992, p. 113

<sup>31</sup> I. BERLIN, *Liberty. Incorporating four essays on liberty*, Oxford University Press, New York, 2002, p. 168

<sup>32</sup> A. SEN, *Development as freedom*, Oxford University Press, New York, 1999, p. 3

crítica<sup>33</sup>. Precisamente, en esta dicotomía entre naturaleza y cultura se inscriben los cuerpos y las vivencias de las personas que no siempre se adecuan a los mandatos culturales heteronormativos. Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que son nuestras creencias acerca del género, y no la ciencia, las que definen el sexo<sup>34</sup>. En este contexto, deviene imperioso legitimar, a través del Derecho, la autodeterminación a la hora de definir la propia identidad, corporalidad y sexualidad del ser humano en su calidad de persona digna. Dignidad que no es dada naturalmente, sino que debe ser construida en aras de proteger los derechos más fundamentales de la persona humana. Pero como sostiene Nino *"además de ese imprescindible e imperioso reconocimiento, debe apuntarse a un plano todavía más profundo: la formación de una consciencia moral de la humanidad acerca del valor de estos derechos y de la aberración inherente a toda acción dirigida a desconocerlos"*<sup>35</sup>.

## 6. ¿POR QUÉ POLÍTICAS SOCIALES PARA LAS PERSONAS TRANS?

Lo hasta aquí narrado opera como explicación de la irrupción que genera la sexualidad culturalmente diversa en la vida social. El estigma, la exclusión, la discriminación se convierten de este modo en flagelos que atraviesan y amenazan el goce efectivo de los derechos del colectivo LGBTI. No obstante, al interior de la heterogeneidad que presenta esta comunidad, advierto que el grupo más vulnerable es aquel compuesto por las personas transexuales, travestis o transgénero. Así, tal como se ha sostenido en otro trabajo en relación a las dos entrevistas en profundidad realizadas en la ciudad de Azul, puede decirse que

*<<En ambos casos se trata de personas que han padecido la estigmatización violenta de la "primera sociedad" que las mira, o sea, la propia familia. A esto se le suma la falta de escolarización como consecuencia de exclusión directa por prácticas discriminatorias o por autoexclusión. Y luego la imposibilidad de acceder al mercado laboral debido a la imagen contraria a los estereotipos socioculturales hegemónicos.... Todo esto lleva a que el espacio en el que ellas encuentran una forma de subsistencia económica es aquél vinculado al ejercicio de la prostitución... En suma, la prostitución aparece como la consecuencia ineludible, socialmente determinada, de haber asumido una identidad de género contraria al imaginario social que construye hombres y mujeres con visiones estereotipadas. Es el más profundo sentir de las personas trans, su propia identidad, lo que se erige como una condena arbitraria, impuesta por una sociedad que no tolera compartir la vida con ellas en los espacios cotidianos como el trabajo, la vía pública o lugares de recreación, pero que, sin embargo, no tiene ningún reparo a la hora de*

<sup>33</sup> M. LAMAS, *Cuerpo: Diferencia sexual y Género*, Ed. Taurus-Pensamiento, México D.F., 2002, p. 37

<sup>34</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Violencia contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex en América*, 2015, p. 30

<sup>35</sup> C. NINO, *Ética y derechos humanos*, Astrea, Buenos Aires, 2007, p. 4

*consumir sus servicios sexuales en el plano de la invisibilidad. En consecuencia, corresponde preguntarnos por la culpa colectiva, la responsabilidad social, que existe en todos los perjuicios a los que a lo largo de su historia de vida y en la actualidad las personas trans son expuestas.*<sup>36</sup>>>

De esta manera, queda ilustrada la vulnerabilidad a la que están sometidas las personas trans. Ésta conlleva la idea de fragilidad, situación de amenaza o plausibilidad de sufrir un daño. Es decir, implica que un individuo pueda ser susceptible de recibir o padecer algo malo o doloroso y también que pueda ser herido física o emocionalmente<sup>37</sup>. En el plano jurídico de los Derechos Humanos, dicha vulnerabilidad aparece ilustrada en las diversas características que hacen a la configuración de las denominadas categorías sospechosas de discriminación, entre las cuales la orientación sexual y la identidad de género aparecen reconocidas por la jurisprudencia internacional primero<sup>38</sup>, y por la consagración normativa en tratados internacionales<sup>39</sup> después. En este sentido, Uprimny y Sánchez apuntan que el común denominador que constituye la mencionada debilidad de estos grupos está dado por el hecho de que estas categorías tienen que ver con un aspecto central de la identidad de la persona y no meramente tangencial; están asociadas con prácticas históricas de discriminación y subordinación; identifican a grupos con escaso poder político dentro de la sociedad, o sea para hacerse valer en los órganos de representación; y no corresponden con un criterio racional para distribuir cargas y beneficios en una sociedad<sup>40</sup>.

En forma coincidente, Owen Fiss advierte en relación a la población afroamericana que el hecho de que estos grupos se encuentren desprovistos de poder en la arena política, justifica que exista un interés judicial especial a su favor ya que la actuación del poder judicial en este aspecto puede ser vista como una intervención dirigida a amplificar la voz de las minorías sin poder<sup>41</sup>. Todo esto considerando que el hecho de que el Estado no haya comenzado a implementar medidas de redistribución en favor de aquellos más vulnerables, o lo que es lo mismo, no haya comenzado a reducir las desigualdades emergentes a partir de la actividad

---

<sup>36</sup> AUTOR, 2016

<sup>37</sup> L. FEITO, "Vulnerabilidad", *Revista Anales del sistema sanitario de Navarra*, Vol. 30, Supl. 3, 2007, p. 8

<sup>38</sup> Véase Corte IDH. Atala Riffo y niñas contra Chile. Sentencia Fondo, Reparaciones y Costas. 24 de febrero de 2012

<sup>39</sup> Véase Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e Intolerancia (art. 1). Esta norma aún no es vinculante por falta de ratificaciones necesarias. Véase Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (art. 5). Esta norma constituye hasta la fecha el único tratado internacional de derechos humanos en vigor, que además de tutelar la orientación sexual, consagra la protección por identidad de género.

<sup>40</sup> R, UPRIMNY; L. SÁNCHEZ "Igualdad ante la ley", en C. STEINER; P. URIBE (Ed), *Convención Americana de Derechos Humanos. Comentario*, Plural Editores, Bolivia, 2014, p. 601

<sup>41</sup> O. FISS, "Grupos y la Cláusula de la Igual Protección", en R. GARGARELLA (Comp.), *Derecho y Grupos Desaventajados*, Gedisa, Barcelona, 1999, p. 142

privada, debería ser considerado como violatorio de la cláusula constitucional de igual protección<sup>42</sup>. Sin embargo, el autor confiere preponderantemente la realización del principio de apoyo a los grupos desaventajados a las acciones estatales<sup>43</sup>. En este punto, puede advertirse que el ideal de igualdad que subyace en la conquista de los derechos civiles del colectivo LGBTI mencionados anteriormente, está vinculado con una igualdad en sentido formal, es decir, con una equiparación de derechos en los mismos términos en los que el resto de los miembros de la sociedad ya los gozaba. No obstante, la reivindicación de igualdad cuando se trata de derechos económicos, sociales y culturales de un grupo desaventajado como el que aquí se analiza, conlleva una desigualdad de trato, otorgando un tratamiento estatal preferencial al grupo en desventaja, justificándose así la adopción de las denominadas acciones afirmativas. En este sentido, dichas medidas son legitimadas por una idea de justicia que, como advierte Rawls, exige en primer lugar que cada cual pueda hallar un esquema de libertad compatible con el mismo esquema de los demás, pero teniendo en cuenta que las únicas desigualdades socioeconómicas que puedan admitirse en este marco sean aquellas destinadas a proteger a grupos históricamente desplazados<sup>44</sup>.

Para un análisis más profundo, esta especificidad de la vulnerabilidad de las personas trans al interior del grupo LGBTI debe ser abordada desde una lógica del reconocimiento un tanto diferente de aquella que ha buscado el fundamento de éste en la identidad colectiva del grupo. Es decir, se trata de enfocar el reconocimiento basado en el status individual de los miembros del colectivo en cuestión como plenos participantes de la interacción social<sup>45</sup>. En esta perspectiva, el reconocimiento no se reduce a una cuestión de identidad sino que exige una política que aspire a superar la subordinación y restablezca al componente no reconocido como miembro de la sociedad al igual que los demás<sup>46</sup>. Así, en palabras de la misma autora citada *"Esta política, centrada en las formas socialmente fundadas de la cultura (en contraposición con las formas que circularían libremente), aspira a superar la subordinación de status transformando los valores que regulan la interacción, e instaurando nuevos modelos de valor que promuevan la participación igualitaria en la vida social"*<sup>47</sup>. Sólo de esta manera el reconocimiento podrá apuntalar un esquema de redistribución equitativa a través de las políticas sociales. Eso sí, claro está, siempre que dichas políticas se encuadren tanto en su diseño como en su implementación en el marco del enfoque de derechos del que daré cuenta en el apartado

---

<sup>42</sup> O. FISS, Op. Cit. p. 157

<sup>43</sup> O. FISS, Op. Cit. P. 159

<sup>44</sup> J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Revised Edition, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999, P. 266

<sup>45</sup> N. FRASER, "Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento", *New Left Review*, 4, 2000, p. 61

<sup>46</sup> IDEM

<sup>47</sup> N. FRASER, Op. Cit, p. 64

siguiente con motivo de analizar las ordenanzas municipales mencionadas supra.

## **7. UNA ARDUA COSECHA: CONSULTORIOS AMIGABLES Y CUPO LABORAL EN LA CIUDAD DE AZUL**

Durante el año 2016 en la ciudad de Azul se sancionaron dos ordenanzas municipales<sup>48</sup> tendientes a subsanar la exclusión que padecen las personas trans de esta localidad. Una de ellas, dispone la creación de un "consultorio amigable" en el ámbito del hospital municipal Dr. Ángel Pintos dependiente de la secretaría de salud y desarrollo social del municipio. Entre sus objetivos, conforme surge de su artículo segundo, se destacan el de garantizar el acceso al derecho a la salud integral de estas personas, contemplado especialmente en el Artículo 11 de la Ley de Identidad de Género N° 26.743, así como brindar una atención sin estigmatización ni discriminación de los colectivos Trans y LGBTI. También, tiene la finalidad de mejorar la calidad de vida y superar el promedio de vida actual de entre 35 y 40 años de esta población, concientizar y alcanzar la reducción de daños, y contribuir a la democratización de los modos en los que se produce la salud, aumentando el número de actores que intervienen en la definición de las prioridades y los modos de organizar la atención sanitaria. Esta ordenanza también establece en su artículo tercero que el equipo del consultorio amigable deberá contar al menos con un médico generalista, un psicólogo, un asistente social, un agente sanitario y un empleado administrativo con formación en diversidad sexual.

Por otra parte, la otra ordenanza constituye una norma de adhesión, en el sentido de que dispone adherir a la ley de la Provincia de Buenos Aires n° 14783. Esta ley fija la obligación de que el sector público provincial ocupe en una proporción no inferior al uno por ciento (1%) de la totalidad de su personal, a personas travestis, transexuales y transgénero que reúnan las condiciones de idoneidad para el cargo, así como el establecimiento de reservas de puestos de trabajo para que sean exclusivamente ocupados por ellas, con el fin de promover la igualdad real de oportunidades en el empleo público. Se contempla que las personas destinatarias de este cupo deberán ser mayores de 18 años de edad y no se exige que ellas hayan modificado su nombre registral a través de los derechos concedidos por la ley nacional de identidad de género.

Corresponde insistir y dejar en claro que, como ya se ha dicho, estas normas no conceden meros beneficios sino que consagran auténticos derechos e ilustran obligaciones que el Estado asume frente a este grupo desaventajado. Se trata, por un lado, de un verdadero derecho al desarrollo en cuyo marco se inserta la comprensión de los derechos económicos, sociales y culturales y, por otro, de un derecho a la diferencia

---

<sup>48</sup> Ordenanza n° 3827/2016 "creación de consultorio amigable" y Ordenanza n° 3841/2016 Cupo laboral trans

que hace necesaria la especificación del sujeto de derecho en su particularidad, brindándole una respuesta específica y diferenciada<sup>49</sup>.

Ahora bien, en el contexto jurídico actual atravesado por el neoconstitucionalismo, es decir, la incorporación de derechos humanos reconocidos en el plano internacional dentro de la ley suprema del Estado, resulta imperativo recurrir al enfoque de derechos como una herramienta hermenéutica de las políticas aquí reseñadas. Tal como advierte Pautassi, esta perspectiva constituye una metodología que considera que los derechos humanos consagrados en los pactos internacionales y que son parte de nuestra constitución, como así también la existencia de instrumentos interpretativos que emanan de los órganos encargados del contralor y protección internacional de estos derechos, deben ser aplicados a las políticas públicas<sup>50</sup>. Este marco cuenta con el reconocimiento de la comunidad internacional lo cual le confiere una fuerte legitimidad social y política, que contribuirá a mejorar el grado de eficacia de las estrategias de desarrollo, así como la posibilidad de articulación de actores estatales y no estatales en el escenario local, nacional e internacional<sup>51</sup>.

Desde este enfoque, debe precisarse que el objetivo medular consiste en asegurar ciertos estándares para cada derecho social. Éstos se basan en la obligación de satisfacer, por lo menos, el contenido mínimo de los derechos; la de utilizar al máximo los recursos disponibles, el principio de progresividad y no regresividad; el principio de no discriminación; la producción de información, la participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas y el acceso a la justicia<sup>52</sup>.

En este sentido, como se desprende de la evidencia empírica recolectada a través de entrevistas abiertas con una informante clave referente de la comunidad trans de Azul, puede decirse que estas ordenanzas fueron logradas a partir de la iniciativa de este grupo que empezó a visibilizarse en la ciudad por medio de su participación activa en marchas y distinto tipo de eventos públicos locales. Además, realizaron presentaciones ante el Poder Ejecutivo local reclamando medidas favorables a sus derechos. Luego, esto derivó en que una de las concejales escuchara sus demandas para traducirlas en la elaboración legislativa de los referidos instrumentos. En este contexto, se llevaron a cabo reuniones informativas y de capacitación en el ámbito del Consejo Deliberante. Las mismas fueron dirigidas por personal perteneciente al área de diversidad sexual de la Provincia de Buenos Aires y por profesionales de la salud de otro municipio en donde el consultorio amigable ya estaba en marcha. Hasta aquí, se revela la construcción de estas políticas dando lugar a la participación de aquellas personas afectadas, precisamente porque son ellas quienes están en mejores

<sup>49</sup> F. PIOVESAN, Op. Cit., p. 30

<sup>50</sup> L. PAUTASSI, "Los derechos en las políticas sociales. Desafíos teóricos y opciones estratégicas", *Revista Debate Público, Reflexión de Trabajo Social*, Año 5, nº 10, 2015, p. 45

<sup>51</sup> V. ABRAMOVICH; L. PAUTASSI, Op. Cit., p. 299

<sup>52</sup> V. ABRAMOVICH; L. PAUTASSI, Op. Cit., p. 283

condiciones para dar cuenta de cuáles son sus necesidades específicas, tal como lo reclama el enfoque de derechos. Es decir, los actores colectivos son manifestaciones de la estructura social en el campo de la acción y por eso son considerados como un factor clave para dar cuenta del surgimiento y consolidación de las políticas sociales<sup>53</sup>. Sin embargo, a través de la observación participante se detectó que sólo la concejala impulsora de estos proyectos asistió a estas reuniones cuya finalidad era capacitar a todos los legisladores municipales y tomar contacto directo con las personas trans de la ciudad. De todos modos, ambos proyectos se sancionaron por unanimidad. A mi juicio, y en línea coincidente con lo que denuncia la informante clave, esto evidencia una falta de interés manifiesta por parte de los funcionarios públicos en cuestión, lo cual sumado al carácter genérico e impreciso de los textos de las ordenanzas, incrementa la discrecionalidad del ejecutivo unipersonal a la hora de reglamentar dichas normas y dar curso efectivo a estas políticas.

Frente a este escenario, según relata la informante clave, desde la sanción de la última ordenanza en agosto de 2016 hasta enero de 2017, el grupo de personas trans ha intentado efectuar reclamaciones ante las oficinas del ejecutivo municipal solicitando que se dé cumplimiento a estas normas, sin tener éxito alguno. Sólo una de las integrantes de este grupo fue convocada para prestar servicios de limpieza y cuidado en un hogar geriátrico que funciona con subsidios del municipio. En este caso, siguiendo con el relato de la entrevistada, esta mujer trans fue contratada a través del régimen de monotributo, lo cual evidencia que su situación laboral no es estable. Se apela así a una figura jurídica de locación de servicios que, entre otras cosas, hace que el ingreso económico dependa de la cantidad de horas a que sea convocada a trabajar por parte del arbitrio del empleador.

Otro de los reclamos de este grupo desaventajado, según surge de los dichos de la informante, es aquél vinculado con la educación. Así, se reclama al municipio que brinde cursos o talleres aptos para capacitar e instruir a las personas trans en la realización de oficios o tareas inherentes a los puestos de trabajo en los que se vayan suscitando vacantes. Aquí puede advertirse que la ordenanza de cupo laboral es solo un texto de adhesión a la ley provincial, y que en consecuencia, la disponibilidad del cupo está sujeta a reunir las condiciones de idoneidad para los cargos a ocupar. Esto dispara una gran paradoja, porque como se ha dicho en el apartado precedente, la exclusión que sufren las personas transexuales a lo largo de sus vidas las ha dejado al margen de todo tipo de educación. Al mismo tiempo, resulta razonable que un puesto de trabajo requiera una idoneidad determinada para desempeñar las tareas que le son inherentes. La exclusión histórica de este colectivo no justifica suprimir la exigencia de tal idoneidad porque de lo contrario se vería afectado el correcto

---

<sup>53</sup> J. ADELANTADO; J. NOGUERA; X. RAMBLA; L. SAEZ, "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica", *Revista Mexicana de Sociología*, nº3, Universidad Autónoma de México, México, 1998, p. 138

funcionamiento de la entidad de que se trate. Pero, a contrario sensu, tampoco puede seguir profundizándose esta situación de discriminación so pretexto de la falta de preparación educativa. Entonces, la consecuencia ineludible de este esquema resulta en que el Estado debe proveer los medios de formación y capacitación necesarios para corregir las desigualdades a las que estas personas están sometidas. Es por ello que las políticas sociales deben ofrecer respuestas complejas para escenarios complejos. En contraposición, si este abordaje de complejidad no se lleva a cabo se corre el riesgo de que la política social en cuestión en lugar de compensar o reducir las desigualdades del grupo vulnerable, produzca el efecto de reproducir o profundizar dicha desigualdad<sup>54</sup>.

Otro punto interesante, en relación a la implementación del consultorio amigable, está dado porque en los fundamentos de la ordenanza se menciona expresamente el punto de vista de la comunidad trans azuleña, y así se dispone

*<<...Que, como las miembros de ATTTA Azul reconocen: "Tomando conciencia de que la situación financiera y presupuestaria del Municipio puede ser insuficiente a la hora de hacer frente a la efectivización de este derecho, se deja claro que el mismo no requiere un gasto adicional de magnitud para el Estado Municipal, sino la reorganización de los recursos materiales y humanos ya existentes a los efectos de brindar un lugar sanitario con horarios predeterminados para la atención exclusiva de personal LGTBI y, a su vez, la capacitación permanente en relación a las especificidades de este colectivo"<sup>55</sup>>>*

De este modo, se evidencia que la demanda por satisfacer el derecho a la salud de este grupo vulnerable no exige una prestación dineraria ad hoc por parte del estado municipal. Sino que se trata de asumir una conducta positiva, en la que se reorganicen los recursos existentes a los efectos de garantizar la cobertura de esta necesidad específica. Se presenta de esta manera una ejemplificación de la perspectiva ofrecida al comienzo de este trabajo en relación a la estructura de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>56</sup>. También puede advertirse que al no mediar el pretexto de la insuficiencia de fondos públicos, estos derechos se enfrentan a resistencias culturales. Esto aparece avalado por declaraciones de la informante clave en las que

<sup>54</sup> J. ADELANTADO; J. NOGUERA; X. RAMBLA; L. SAEZ, Op. Cit., p. 124

<sup>55</sup> Ordenanza nº 3827/2016 "creación de consultorio amigable", Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Azul, 2016

<sup>56</sup> El art. 11 de la Ley de Identidad de Género que se mencionó supra en relación al derecho a la salud, fue reglamentado por el Poder Ejecutivo Nacional a través del decreto 903 del año 2015. A raíz de esta reglamentación se incluyeron en el Programa Médico Obligatorio (PMO) una serie de prácticas médicas a los efectos de la reasignación quirúrgica u hormonal del sexo. De esta manera, el sistema sanitario argentino debe proveer gratuitamente dichas prácticas. Esto claramente implica erogaciones dinerarias para el Estado. Sin embargo, la Ordenanza municipal que aquí se comenta crea un consultorio amigable para personas trans a los efectos de la atención sanitaria básica que comúnmente se imparte a cualquier ciudadano independientemente de su identidad de género. Es por este motivo que la norma local refiere a una redistribución de recursos económicos y no a mayores erogaciones.

manifiesta haber acudido personalmente a dialogar con el director del Hospital Municipal, de parte de quien obtuvo respuestas evasivas y de falta de interés, según su relato, en la implementación del mencionado consultorio.

Finalmente, debe dejarse en claro que las ordenanzas aquí analizadas constituyen un punto de partida de las políticas sociales en juego. Éstas se hayan en proceso de construcción, ya que su implementación concreta depende de la voluntad política del órgano ejecutivo. Sin embargo, puede advertirse que hasta ahora el contenido mínimo de los derechos en pugna no se ve garantizado, y por otra parte tampoco se vienen contemplando mecanismos de exigibilidad específicos, más allá de las acciones judiciales que pudieran caber, que empoderen a los titulares de estos derechos para poder reclamar el cumplimiento de las conductas estatales debidas. Entonces, bajo la lupa del enfoque de derechos, puede apreciarse que si bien las iniciativas tomadas desde el órgano deliberativo son valiosas con sus virtudes y defectos, lo cierto es que no son suficientes para canalizar una satisfacción de las necesidades, al menos adecuada, en la vida cotidiana de las personas afectadas. Es fundamental en este plano que se incorpore una nueva institucionalidad pública que fomente la integración de los distintos agentes del Estado, en contraposición a la fragmentación institucional que se advierte en este caso<sup>57</sup>.

## 8. CONCLUSIÓN

En suma, la clasificación que separa a los derechos humanos en civiles y políticos por un lado, y económicos, sociales y culturales por el otro, responde a motivos políticos, históricos e ideológicos. Dicha bifurcación operó como material justificante para bloquear la justiciabilidad de los segundos a través de argumentos que, afortunadamente, ya han sido desmantelados. De todos modos, se ha asumido en este trabajo que la vinculación de las obligaciones negativas con los derechos civiles, y la de obligaciones positivas con los derechos sociales, tiene valor explicativo a los efectos de dar cuenta de las demandas y exigencias por los derechos humanos de los grupos vulnerables. No obstante, en dicha tarea de explicación se ha demostrado, a través de la evidencia empírica que se ha analizado, que los derechos económicos, sociales y culturales, al menos en algunos casos como los que aquí se han abordado en relación al colectivo LGBTI, ofrecen ciertas resistencias culturales más profundas y sólidas que aquellas que debieron enfrentar los derechos civiles de este grupo. Así, el fundamento que se ha desprendido en el marco de la metodología cualitativa empleada, radica en una institucionalidad pública configurada para posibilitar que la resistencia cultural de los funcionarios públicos halle su cauce. Para esto, se ha dejado asentado también que el enfoque de derechos constituye

---

<sup>57</sup> N, CUNILL GRAU, "Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 46, Caracas, 2010, p. 7

una herramienta valiosa para canalizar el desarrollo internacional de los derechos humanos en las experiencias cotidianas y locales de las personas. Y en este orden, esta perspectiva ha sido útil en este ensayo para interpretar de manera crítica las políticas públicas sociales de una ciudad del interior de la Provincia de Buenos Aires. El trabajo de siembra en materia de derechos civiles ha sido costoso para este grupo; la cosecha en clave de derechos económicos, sociales y culturales es, y seguirá siendo ardua, pero no imposible.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- V. ABRAMOVICH; C. COURTIS, *Los Derechos Sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid, 2002
- V. ABRAMOVICH; L. PAUTASSI, "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", en V. ABRAMOVICH y L. PAUTASSI (comp.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2009, pp. 279-340.
- J. ADELANTADO; J. NOGUERA; X. RAMBLA; L. SAEZ, "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica", *Revista Mexicana de Sociología*, nº3, Universidad Autónoma de México, México, 1998
- R. ALEXY, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993
- A. AMEIGEIRAS, "El abordaje etnográfico en la investigación social", en VV.AA (I. Vasilachis de Gialdino, Coord.). *Estrategias de Investigación Cualitativa*, Gedisa, Barcelona, 2015
- AUTOR, 2016
- I. BERLIN, *Liberty. Incorporating four essays on liberty*, Oxford University Press, New York, 2002
- G. BIDART CAMPOS, "El fallo de la corte suprema en el caso de la Comunidad Homosexual Argentina", *Revista Jurisprudencia Argentina*, nº 5765, Buenos Aires, 1992
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Violencia contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. 2015
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006.
- N, CUNILL GRAU, "Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 46, Caracas, 2010. disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/cunill>
- H. DUQUE YEPES, *La excelencia como ideal y realidad en el ser humano*, Editorial San Pablo, Bogotá, 2006
- A. EEIDE, "Realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Estrategia del nivel mínimo", *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Nro. 43, 1989

- C. FAIRSTEIN; G. KLETZEL; P. GARCIA REY, "En busca de un remedio judicial efectivo: nuevos desafíos para la justiciabilidad de los derechos sociales" en P. ARCIDIACONO; N. ESPEJO; C. RODRIGUEZ GARAVITO (Coord.): *Derechos Sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Siglo del Hombre editores, Bogotá, 2010
- L. FEITO, "Vulnerabilidad", *Revista Anales del sistema sanitario de Navarra*, Vol. 30, Supl. 3, 2007 Compulsado en <http://scielo.isciii.es/pdf/asisna/v30s3/original1.pdf>
- C. FERNANDEZ SESSAREGO, *Derecho a la identidad personal*, Astrea, Buenos Aires, 1992
- L. FERRAJOLI, *Derecho y Razón*, Trotta, Madrid, 2001
- O. FISS, "Grupos y la Cláusula de la Igual Protección", en R. GARGARELLA (Comp.), *Derecho y Grupos Desaventajados*, Gedisa, Barcelona, 1999
- N. FRASER, "Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento", *New Left Review*, 4, 2000, pp. 55-68.
- I. GOFFMAN, *Estigma. La identidad deteriorada*, Amorroutu, Buenos Aires, 2012
- M. LAMAS, *Cuerpo: Diferencia sexual y Género*, Ed. Taurus-Pensamiento, México D.F., 2002
- C. NINO, *Ética y derechos humanos*, Astrea, Buenos Aires, 2007
- L. PAUTASSI, "Los derechos en las políticas sociales. Desafíos teóricos y opciones estratégicas", *Revista Debate Público, Reflexión de Trabajo Social*, Año 5, nº 10, 2015, pp. 43-59. Disponible en: <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/Revista-debate-publico-Nro.-10.pdf>
- M. PINTO, *Temas de Derechos Humanos*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997
- M. PINTO, "Los derechos humanos económicos, sociales y culturales", en M. ALEGRE; R. GARGARELLA; C. ROSENKRANTZ, *Homenaje a Carlos S. Nino*, Facultad de Derecho UBA y La Ley, Buenos Aires, 2008
- F. PIOVESAN, "Derechos sociales, económicos y culturales y derechos civiles y políticos", *Sur-Revista Internacional de Derechos Humanos*, año I, Nº I, 2004
- G. PISARELLO, "Los derechos sociales y sus enemigos: elementos para una reconstrucción garantista", en V. VALIÑO (coord.) *Defender y repensar los derechos sociales en tiempos de crisis*, Observatorio DESC, Barcelona, 2009, pp. 13-22
- J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Revised Edition, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999
- V. SCHIRO, "Orientación sexual, identidad de género y relaciones intrafamiliares. Algunas reflexiones sobre el estado de positivización de los arreglos familiares en un marco de diversidad sexual", *Revista de Derecho de Familia*, nº 71, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2015, pp. 197 - 213.
- A. SEN, *Development as freedom*, Oxford University Press, New York, 1999
- S. J. TAYLOR; R. BOGDAN, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós, Buenos Aires, 1987

- R, UPRIMNY; L. SÁNCHEZ "Igualdad ante la ley", en C. STEINER; P. URIBE (Ed), *Convención Americana de Derechos Humanos. Comentario*, Plural Editores, Bolivia, 2014
- D. VALADÉS, "La no aplicación de las normas y el Estado de Derecho", en M. CARBONELL; W. OROZCO; R. VÁZQUEZ (Coord.), *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. Siglo XXI, México D.F., 2002
- I. VASILACHIS DE GIALDINO, "La investigación cualitativa", en VV.AA (I. VASILACHIS DE GIALDINO, Coord.). *Estrategias de Investigación Cualitativa*, Gedisa, Barcelona, 2015
- P. VITURRO, (2013) "La revolución de lxs "nada": Una aproximación al debate sobre orientación sexual, identidad de género y discriminación", *Anuario de Derechos Humanos*, nº 9, 2013, pp. 43-59