

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2019-2021

Tesis para para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

La construcción social de los grupos trans en la política de salud y derechos sexuales y reproductivos. Un análisis desde el enfoque en el *policy design*

Shakira Nicole Galarza Quinchiguango

Asesora: Margarita Manosalvas

Lectores: Juan Camilo Rave y Yanina Soledad Amarilla

Quito, marzo de 2022

Dedicatoria

Para Morena y Nadir para ellxs y otrxs más en su incansable lucha.

Tabla de contenidos

Resumen	VI
Agradecimientos.....	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	5
Marco teórico analítico.....	5
1.1. Política pública: definición del objeto de estudio.....	5
1.2. Diseño de políticas como <i>framing</i> o marco de las construcciones sociales	13
1.3. Construcción social del grupo meta en el diseño de políticas	21
1.4. Diseño metodológico.....	28
Capítulo 2	38
Lo trans y la salud sexual y reproductiva argentina	38
2.1. Las poblaciones trans	38
2.2. Poblaciones trans y el tránsito en las políticas de salud sexual y reproductiva	52
Capítulo 3	58
Análisis y resultados.....	58
3.1. Contexto Social	58
3.2. Contexto del asunto	71
3.3. Diseño de la política de salud sexual y reproductivo argentina	113
Capítulo 4	126
Discusiones y consideraciones finales	126
4.1. Utilización del Marco de diseño como <i>Framing</i> o MDCS.....	135
4.2. Limitaciones y posibilidades futuras de estudio.....	137
Anexos.....	139
Siglas y acrónimos	151
Lista de referencias.....	152

Ilustraciones

Gráficos

Gráfico 1. Marco del diseño como framing 1. Lectura de la construcción social.....	17
Gráfico 2. Marco del diseño como framing 2. Proceso causal de la construcción social de los grupos trans en el diseño	30

Tablas

Tabla 1. Diseño metodológico	37
Tabla 2. Cambios en el conocimiento y diagnóstico de la transexualidad.....	50
Tabla 3. Entendimiento de lo travesti- a lo largo de la historia argentina.....	70

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Shakira Nicole Galarza Quinchiguango, autora de la tesis titulada “La construcción social de los grupos trans en la política de salud y derechos sexuales y reproductivos. Un análisis desde el enfoque en el *policy design*” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2022

Shakira Nicole Galarza Quinchiguango

Resumen

Esta investigación tiene el objetivo de analizar la construcción social del grupo trans en el diseño de la política de salud sexual y reproductiva argentina. Se plantea como pregunta de investigación qué factores influyeron en este proceso. Como hipótesis de trabajo y siguiendo el marco analítico de Schneider e Ingram (1997) se identifican tres factores: el apareamiento de nuevos conocimientos de lo trans; la acción y presión de los activismos trans y organizaciones de apoyo con el discurso de derechos, y la acción de actores a nivel del contexto social. En la investigación se pone a prueba esta hipótesis. La metodología de investigación es un estudio de caso. El estudio asume una perspectiva histórica y un análisis interpretativo de acuerdo a las herramientas analíticas que establece el Marco del diseño como construcción social o *framing*.

Esta investigación aborda el caso del reconocimiento de las poblaciones trans, primero, como identidades sociales y políticas, y luego como grupo meta de las políticas de salud sexual y reproductiva en Argentina. En este sentido, el análisis se guía por el diseño, tomando en consideración algunos hitos del caso estudiado que permiten comprender cómo estos grupos se definen y significan en el asunto de la política. Se espera con esta investigación contribuir al campo de los estudios de políticas, así como avanzar en los estudios de género; especialmente, en aquellos enfocados en las personas trans (travestismo, transgénero y transexualidades), al ser identidades que desafían un contexto social caracterizado por un status quo de heteronormatividad, que constriñe las oportunidades de estas personas para obtener derechos. Finalmente, este estudio es un intento de visualizar el activismo trans.

Abstract

This investigation is a study case that aims to analyze the process of the social construction of trans groups in the design of the Argentinian sexual and reproductive health policy. To this objective, a question has been raised in order to determine the factors that intervened in this process, and three have been identified: a) the rise of new knowledge about trans; the action and advocacy of trans activisms and organization that support the human rights discourse; and the action of actors at the social context level. This study engages in historical perspective and in an interpretative analysis, according to the instances and the analytical tools provided by the Design Framework of Social Construction proposed by Schneider and Ingram (1997).

This investigation addresses the case of the recognition of trans populations, first, as social and political identities and then as targets of the sexual and reproductive health policies. In this respect, the analysis is guided by the design framework, taking into consideration some moments in the Argentina case that allow understanding of how these groups are defined and signified in the policy issues. It is expected with this investigation to contribute to the policies studies field, as well as to advance in the gender studies; especially, in those focused on trans people (travestism, transgenderism and transexualims), as identities needed to be considered in a social context characterized by the heteronormativity status quo that constringes the opportunities of these persons to obtain rights. As well, this study is an attempt to visualize trans activism.

Agradecimientos

Agradezco Marcela, Gabriela, Candela y Andrea, quienes hicieron posible este estudio con su aporte preciso, cordial y crítico en todas las entrevistas. En especial, a Matías Ostropolsky y a Celina Mondelli por su paciencia y reiterada ayuda.

Introducción

Esta investigación se enmarca en el estudio de las políticas públicas como proceso. Este enfoque permite la examinación de fenómenos complejos como lo es la identificación y construcción de los destinatarios de las políticas. Así, por una parte, se realiza un abordaje teórico-metodológico a partir del marco del diseño como construcción social o *Framing*, propuesto por Schneider e Ingram (1997). El objetivo de la utilización de este marco es seguir un enfoque interpretativo y obtener las herramientas analíticas para comprender la política como un proceso y en su contenido. Por otra parte, se efectúa un abordaje empírico para estudiar la producción de la construcción social del grupo trans como meta, a través del análisis del caso de la política de salud sexual y reproductiva argentina.

Para el análisis se han determinado tres ámbitos de observación en concordancia con el marco del diseño. Cada uno de estos niveles se entienden como instancias en constante interacción y retroalimentación. A nivel macro se estudian los sucesos y los elementos del contexto social en el que constan algunos aspectos de la *politics* y del sistema de la política. A nivel meso se interpreta el subsistema de política, así como las interacciones entre actores y elementos, que un contexto del asunto engloba. Finalmente, a nivel micro se observa el diseño como una instancia y un resultado que presenta la construcción social de las poblaciones destinatarias. Esta investigación plantea la siguiente pregunta ¿Qué factores incidieron en el proceso de construcción social de las poblaciones trans en el diseño de la política de salud y derechos sexuales y reproductivos en Argentina? Esta surge de dos curiosidades e intereses. Por un lado, la intención del cuestionamiento es teórico-analítica, en tanto se busca comprender cómo ocurre la construcción de la población trans como grupo meta de la política, como hipótesis derivada de la teoría se establece que la construcción social de los grupos meta en los diseños ocurre de forma estratégica, responde a procesos de deliberación y pugna de actores y al rédito político (Schneider e Ingram 2006). En esta investigación se pone a prueba esta hipótesis.

En este sentido, se da importancia a entender que los diseños de políticas son fruto de un proceso que involucra varias dinámicas y la injerencia de factores en diferentes ámbitos para posicionar demandas o problemáticas. Durante el proceso de diseño los actores hacen uso de construcciones sociales o artefactos de hacer sentido con el objeto de (re) definir, enmarcar y significar algunos elementos (grupos meta, objetivos, instrumentos, racionalidades etc.)

(Schneider e Ingram 1997, 10-25). En consecuencia, las políticas no son producto de procesos netamente racionales, sino también del *framing* (o encuadre) de los actores para justificar la asignación de beneficios o cargas para determinados grupos atendidos por la política (Schneider e Ingram 1997). De esta manera, la construcción social de un grupo como meta es una problemática que puede develar propósitos y la acción de factores que permitan dialogar con la visión normativa de las políticas de resolver problemas públicos y atender las demandas de las poblaciones.

Por otro lado, empíricamente surge una preocupación por el avance real de derechos en poblaciones históricamente excluidas como es el caso de las diversidades sexuales y de las poblaciones trans. Si bien se ha logrado la inserción de principios constitucionales de orientación sexual, no discriminación, leyes de identidad de género y otras acciones afirmativas para estas personas, los beneficios no son generalizados o cristalizados completamente, o son de orden simbólico (Sempol 2013). Esto se debe a que los intereses de estos grupos transgreden las (hetero) normas sociales y por ende la posibilidad de ser destinatarios de políticas públicas reales suele ser escasa o responder a intereses políticos. De allí que el proceso de politización de los grupos sea clave para entender cómo logran entrar en la arena social y de la política.

Uno de los sectores imprescindibles para el libre desarrollo de las personas trans (travestis, transexuales y transgénero) es el de la salud sexual y reproductiva SSR porque en este ocurre visiblemente la manifestación de la vivencia, identidad y expresión de género. Estos aspectos demandan acciones y entendimientos que deben retomar problemáticas históricas que aquejan a estas poblaciones; como, por ejemplo, la alta incidencia de infecciones de transmisión sexual ITS, VIH, SIDA, procesos discriminatorios por sus prácticas sexuales diferentes a la heterosexual y, sobre todo, el reconocimiento de identidades y del proceso de identificación fuera la triada sexo-género-deseo (Beltrán 2014).

En este subsector de la salud, los países han debido generar acciones que, mayoritariamente, aparecieron desde los 80 's, a partir de la epidemia del SIDA o por las demandas de grupos sociales (Amigo 2019). En el escenario de América Latina, desde entonces y de forma más tardía, se ha avanzado en la expedición de planes, guías especializadas (en Colombia¹),

¹ Véase Ministerio de la Protección Social (2011)

manuales y protocolos de atención (en Ecuador²); o informes de estado de derecho y situación de la salud sexual trans (Uruguay,³ México⁴ y Costa Rica⁵).

Argentina ha sido un caso importante en Latinoamérica, ubicándose en varios momentos a la vanguardia mundial con la formación de una militancia travesti trans sólida y con la aprobación de varios instrumentos, en especial, de dos leyes, la ley de matrimonio igualitario en 2010, y la paradigmática ley de identidad de género en 2012 (en adelante LIG o Ley 26.743). Esta Ley que, que no patologiza ni judicializa a las identidades trans, permitió reconocer a estas personas como sujetxs de derechos sexuales y reproductivos y de atenciones en su salud como necesarios para acceder a su desarrollo personal mediante su tránsito o afirmación corporal (Ley 26.743 artículo 11). A partir de esta ley se detectan avances en la política de salud sexual y reproductiva PSSR que relacionan a estos grupos. Se mencionan, por ejemplo, la implementación de reglamentos, decretos que unifican los criterios de acceso y tratamiento, página “data de cirugías/ tratamientos hormonales” para información sobre operaciones entre, otros avances (Farji 2019, 8).

Esto ha permitido preguntarse si ha ocurrido este proceso de reivindicación y cómo ha ocurrido, si ha sido por el papel del activismo trans en el país, el debate para generar conocimiento o la discusión sobre derechos. A esto se han sumado análisis previos y revisiones del marco del diseño, que apuntan a estudiar la incidencia de factores para las construcciones sociales de las poblaciones en las políticas. Todo esto fue considerado para el planteamiento de la siguiente hipótesis de trabajo que de contestación a la pregunta: la construcción social del grupo trans como grupo meta en el diseño estuvo influida por tres factores: a) nuevos conocimientos de lo trans incidiendo en contexto social y en saber técnico del asunto de la política, b) la presión de activistas y organizaciones bajo el discurso de los derechos en dinámicas de moldear el asunto y el diseño y c) la acción de actores del contexto social, que coadyuvan un tipo de construcción merecedora o desmerecedora.

Para la realización de la investigación se ha considerado una metodología analicista siguiendo las premisas de Jackson (2016) y un estudio de caso bajo los preceptos de Yin

² Véase Consejo Nacional de Igualdad de Género (2018)

³ Véase Sempol (2013)

⁴ Véase CEAV (2018)

⁵ Véase en Díaz (2012)

(2012). La lógica causal de la investigación plantea la determinación ideal típica del proceso de construcción social del grupo trans como meta, a partir de la configuración de factores; de la siguiente forma:

$$a + b + c = Y.$$

Este modelo, cuyos factores constituyen la teorización de la hipótesis (o patrón teórico), son contrastados con lo empírico para mediante este contraste generar interpretaciones que permitan el objetivo de explicar cómo ocurre este proceso y si estos factores influyen. El estudio de caso es clave para generar un análisis profundo.

La investigación se organiza en cuatro capítulos. En el primer capítulo se realiza una revisión de los postulados teóricos desde la disciplina de las políticas públicas, del diseño como objeto de estudio y del marco analítico como aspectos que permiten la aproximación a la pregunta planteada. De este capítulo se pretende clarificar el posicionamiento teórico analítico de la investigación, así como el teórico metodológico.

En el segundo capítulo se hace una descripción empírica de la política de salud sexual y reproductiva argentina, así como se retoman algunos elementos temáticos alrededor de lo trans y de la salud sexual y reproductiva SSR. El objetivo de cada apartado en este capítulo es contextualizar el objeto temático de estudio y dar algunas claves analíticas que contribuyan al interés empírico de la investigación.

El tercer capítulo corresponde a la presentación de resultados de campo siguiendo las claves del marco de análisis. De esta manera, la información se organiza y presenta siguiendo las instancias del sistema de coproducción de diseño (Schneider e Ingram 1997) contexto social, contexto del asunto y diseño. Se intenta enfatizar la interpretación de acuerdo con la hipótesis y elementos de cada instancia de observación.

Finalmente, el capítulo cuatro permite la reflexión de los resultados a partir de la pregunta e hipótesis propuestas. En consecuencia, se emiten algunas consideraciones finales, se expresan algunas limitaciones halladas a esta investigación y se avizoran futuros aspectos de estudio.

Capítulo 1

Marco teórico analítico

Este primer capítulo tiene el objetivo de determinar el marco de análisis y los elementos teóricos analíticos para el estudio de las políticas públicas. Posteriormente, se establecen los aspectos metodológicos para el desarrollo de esta investigación. Para estos efectos, el capítulo se divide en cuatro secciones. Una primera sección retoma las definiciones sobre políticas públicas y esclarece aspectos comprensivos que permiten una aproximación propia al estudio. Una segunda sección realiza una aproximación al diseño de políticas como recorte analítico seleccionado, enfatizando en las herramientas para contestar la pregunta de investigación de acuerdo al enfoque en el que se posiciona el estudio. Esta sección es precedida por una última en la que se discute alrededor de la construcción social del grupo meta y se discute sobre los factores que inciden en su proceso. Todo esto con el objetivo de plantear unas premisas o un modelo teórico de producción del proceso. Finalmente, se discuten los aspectos metodológicos con el objetivo de justificar la elección del caso, la estrategia de análisis y recolección de datos y otros elementos del diseño de la metodología que guía el estudio.

1.1. Política pública: definición del objeto de estudio

Existen varias definiciones alrededor del término políticas públicas, por lo que este apartado no pretende llegar hacia una definición estandarizada, ni tampoco discutir exhaustivamente cada formulación ofrecida por diversos autores. En este apartado se busca aclarar una aproximación propia a las políticas públicas, que sea plausible para los objetivos de esta investigación.

En concordancia con varios autores, las políticas públicas pueden ser entendidas como acciones o inacciones del gobierno con el objeto de mantener o de modificar el orden social y el comportamiento de los ciudadanos (Majone 1997 en Roth 2014, 72-79; Parsons 2007, 35-63 y Bachrach and Baratz 1964 en Hill 2009, 29-35). Las políticas, en tanto acciones, que es el enfoque que interesa en este estudio, son creaciones intelectuales y analíticas (Roth 2014, 70-80) o dispositivos políticos administrativos (Muller 1998, 68). Por medio de estas se plantean objetivos para atender problemas sociales y colectivos con el fin de transformar una situación que es percibida como insatisfactoria (Roth 2014); de allí, que un punto importante sea la definición de la problemática en los asuntos.

En adición, las políticas son construcciones sociales, en tanto no son netamente racionales, sino que varias justificaciones y asunciones, que se toman durante su proceso y en sus contenidos, obedecen a aspectos del orden simbólico y de la forma de organizar las realidades (orden intersubjetivo) de los actores inmersos y hacedores (Muller y Surel 1998 en Roth 2014, 75-80), (Muller 1998, 70- 71) (Barbehön 2020,145). Consecuentemente, el conocimiento del mundo, tanto como el entendimiento y la creación de las políticas públicas, son el resultado de las prácticas de interpretación y observación o de un proceso de hacer sentido de la realidad, que ayuda a entender el comportamiento de las poblaciones y a abordar los problemas públicos (Barbehön 2020, 145).

Al interior de las políticas ocurre también el proceso de dar sentido a los problemas y a las personas, a partir de cogniciones, de entendimientos creados socio- históricamente y de verdades (trascendentales en palabras de Foucault 2003, 30) aceptadas ampliamente en las sociedades (Barbehön 2020, 141-145). En consecuencia, las políticas albergan artefactos sociales o construcciones sociales (Schneider e Ingram 1997) para describir y comprender la realidad social; esto puede reflejarse a manera de creencias, ideas y simbolismos culturales que se plasman en su proceso y contenido.

Gracias a estos artefactos sociales o construcciones es posible armar una representación o imagen de la realidad del problema en la política, así como en la forma en la que se producirá la intervención (Barbehön 2020, 140; Muller 1998, 70-71). Esto decanta en un referente de actuación pública, un marco (*frame*), y convierte a la política en una construcción misma (Muller 1998, 70-71). Luego esta política construida indica en la forma en que se entrega y se definen valoraciones, cuestiones de estatus, atributos positivos y negativos sobre el asunto y principalmente sobre los grupos destinatarios (Schneider e Ingram 1997, 2-3).

En el proceso de creación de las políticas, los artefactos o construcciones sociales están presentes desde el momento en el que se percibe la situación de inconformidad hasta el momento de conceptualizar un problema público para la búsqueda de una solución. (Roth 2014, 80-100; Sabatier 2007, 5). Principalmente, porque la política se desarrolla en contextos sociales, institucionales y de deliberación, en los cuales también se juegan las construcciones sociales.

Así, el camino, desde la identificación del problema y adopción de la política hasta su valoración, resulta incidido de entendimientos, discursos o creencias, que pueden profundizarse o transformarse por dinámicas de actores (hacedores, grupos de interés, organismos, investigadores, destinatarios, etc.) (Barbehön 2020, 147) (Parsons 2007, 35-63 y Sabatier 2007, 5-10). Todo esto sumado a variables como la temporalidad o periodicidad, la necesidad de observar una perspectiva multinivel y sectorial, dan cuenta de la política como un objeto de estudio complejo (Sabatier 2007, 5). Por lo tanto, en este estudio se consideran: escenarios deliberativos, el ejercicio de poder (Fischer 2003), las instituciones, el mantenimiento o cambio de perspectivas paradigmáticas sobre los problemas y los artefactos sociales que rigen el rumbo del asunto de la política y de los grupos meta (Sabatier 2007, 5-10).

Finalmente, la política pública tiene una función normativa, puesto que su elaboración tiene el objetivo de solucionar y mejorar la situación de las poblaciones. Por consiguiente, este enunciado remite a la visión normativa presente en el campo disciplinar de las políticas desde Lasswell (1992, 70-80) y se espera que las políticas públicas contribuyan a generar efectos positivos como la ampliación de la democracia, justicia y ciudadanía, en tanto coadyuven a la participación de los diversos grupos sociales en los asuntos públicos y a la inclusión de estos como destinatarios (Schneider e Ingram 2006, 170).

Así también, se entiende que las políticas instauran o perpetúan constructos sociales, por lo que son claves para el alcance y goce de derechos, de servicios y bienes públicos. Igualmente, las políticas reconocen un estatus de ciudadano y el tipo de ciudadanía⁶, al permitir a los grupos poblaciones beneficios sociales, civiles o políticos. De allí que para el analista de políticas sea crucial problematizar sobre el cómo, por qué y para qué de las acciones que toma el gobierno, los factores que incidieron y los efectos de estas en las sociedades (Dye 1976 en Pearson 2007, 35-67; Schneider e Ingram 1997).

Por último, para esta investigación, los artefactos socio construidos influyen en la selección teórica y metodológica, puesto que la analista toma una posición en la manera cómo considera

⁶ Los tipos de ciudadanía y de ciudadanos pueden ser problematizados de acuerdo a la forma en la que figuran los grupos como destinatarios de las políticas. En este sentido, la ciudadanía plena o el ciudadano ejemplar estaría dotado de derechos, de reconocimiento y de beneficios gracias a (tipos de) políticas, mientras que los ciudadanos que no alcanzan el reconocimiento pleno siguen en la pugna o el proceso de adquisición de derechos y de ser destinatarios de políticas (véase la discusión en Schneider e Ingram 2006, 170-175).

la política, sus elementos y la intervención de actores como agentes pasivos o activos; todos estos como incididos por aspectos del orden simbólico. Estas consideraciones son importantes para entender el proceso que ha recorrido el grupo trans para su consideración en las PSSR.

1.1.1. Análisis y problemas de investigación

Al igual que para la definición de políticas públicas, la definición de sus enfoques en el campo disciplinar han implicado diversas discusiones académicas desde su apareamiento. Sin embargo, esta investigación corresponde al enfoque de la rama intelectual de los “estudios de políticas” (*policy studies*), que se encarga de examinar los diferentes cursos de (in) acción de la autoridad orientada hacia la solución los problemas sociales públicos (Smith y Larimer 2009, 10). Por lo tanto, el estudio se caracteriza por la búsqueda de explicaciones o interpretaciones críticas y exhaustivas a hechos empíricos o de fenómenos en relación a la política.

Asimismo, la finalidad de esta investigación es renovar o aportar al proceso de generación de conocimiento (*knowledge of*), a través de la utilización de herramientas teórico analíticas y de marcos de análisis (Roth 2014, 82). Cabe enfatizar que el análisis de políticas recae en un corte académico científico y no en uno tecnocrático o profesional, aunque se reconoce el aporte de este tipo de estudios para el quehacer político administrativo de gobierno (Roth 2014, 81-82).

Es necesario, asimismo, dar cuenta de las diferentes formas de estudiar una problemática, empleando diversos recortes analíticos o marcos con el fin de posicionar a la investigación en uno. Así, una de las formas más holísticas de entender el proceso y el análisis de políticas ha correspondido a la visión del ciclo de políticas, que comprende el abordaje secuencial de etapas: formulación o definición del problema y puesta en agenda, diseño e instrumentalización, implementación o ejecución y una de evaluación (Nelson 2001). El análisis de cada una de estas etapas requiere de un riguroso y profundo estudio por cada una, atendiendo a factores políticos, técnicos administrativos, actores, contextos, etc.

Otros académicos como Smith y Larimer (2009, 15-20) han posicionado a las preguntas y problemas de estudio de las políticas (*policy studies*) en las perspectivas como: el *policy analysis* (análisis de políticas), cuestionándose sobre el porqué se hace o se ha hecho la política; *policy design* (diseño de políticas), cómo se hacen o modifican las políticas y cuáles

son los elementos de poder implicados; y *policy evaluation* (evaluación de políticas), cuál es el impacto y lo que se ha hecho con la política.

Estas perspectivas posicionan nuevas formas de aproximarse al estudio de los *policy issues* (problemáticas o asuntos de políticas). Sin embargo, en cada una de estas se pueden realizar cuestionamientos sobre cómo ocurren los cambios, qué actores intervienen, qué corrientes de políticas están inmersas (Zahariadis 2006, 68), cómo se definen los problemas, los asuntos (Hecló 1978 y Parsons 2007, 35) o a los grupos y destinatarios (Schneider e Ingram 1997, 75). En consecuencia, corresponden a recortes teóricos específicos y no a marcos de estudio. A partir de la década de los 80's ocurre un giro en la disciplina desde el estudio de las teorías hacia buscar explicaciones sobre el porqué de los resultados de políticas (*policy outcomes*). Para estos efectos, se plantean que muchas de las decisiones y soluciones a los problemas públicos provienen de momentos de presión y de la participación de múltiples actores y factores (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 19). Consecuentemente, las políticas pasan a ser aprehendidas como diseños que responden más al arte de la política que a la ciencia (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 19).

Así también, se problematiza la capacidad del diseño en constituirse en un marco que permite entender resultados, a través de la formulación de teorías y métodos que abordan aspectos de puesta en agenda, cambio, brechas de implementación, evaluación, actores, intervención, etc. (Medrano, Narváez y Fontaine 2020, 19-20). Al ser un marco, el diseño se “compone como una forma general de análisis que proporciona un lenguaje metateórico para comparar teorías” (Ostrom 2011, 10-27) y comprender modelos.

Estos modelos, siguiendo a Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 20-25), pueden ser entendidos como paradigmas. Esto ocurre porque comprenden una aproximación hacia la causa de los resultados o causación, un tipo de elección de instrumentos para enfrentar el problema (instrumentación), unas evaluaciones a los valores existentes en las decisiones de las autoridades, y ciertas formas de intervención a través de una estructura administrativa de gobierno (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 20). Estos modelos proporcionan explicaciones o interpretaciones de los fenómenos en y de las *policies*.

El cuestionamiento planteado en esta investigación pretende ser abordado desde esta perspectiva del diseño de política, puesto que el objetivo de estudio es observar la producción

de construcción social de un grupo como destinatario como un resultado de un proceso científico y de interacción de actores. Asimismo, el diseño como recorte analítico permite en este caso problematizar sobre cómo, quiénes, las causas y cuáles arquitecturas institucionales, factores o discursos se plasman en los contenidos y contribuyen a comprender la construcción social de un grupo. Lo que se pretende investigar es la participación de factores, de dinámicas de cogniciones, actores y elementos, como posibilitadores de un tipo de grupo en el diseño (Schneider e Ingram 1997, 2-3, 2006; Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 20-25).

1.1.2. Tipología de diseños

El diseño es contemplado como un proceso creativo de resolución de problemas, estilizado y especializado, en el que participan actores, así como en el que se plantea la forma en cómo se hacen las políticas y los elementos que inciden en ellas (Schneider e Ingram 1988, 60-65). Según varios autores⁷, estudiando el diseño se puede determinar la forma en la cual se definen problemas, se ejecutan o implementan las políticas, se elaboran acuerdos y configuraciones instrumentales; y se evalúan ciertos resultados (outcomes). De allí, que este se plantee como el marco de análisis que, a partir de un enfoque, brinda una teoría, metodología y método a esta investigación, de acuerdo a la atención de variables según la pregunta de investigación planteada (Roth 2014, 80; Schneider e Ingram 1988, 65).

Antes de explicar el marco de diseño de esta investigación es importante indicar que existen varios enfoques. Según la propuesta de Fontaine, Medrano, Narváez de 2020 (20-25), la cual fue realizada a partir del estudio de diversos académicos en la disciplina, los enfoques de diseños pueden organizarse de acuerdo al modelo de causación, intervención, instrumentación y evaluación.⁸ Así, se determinan cuatro modelos: diseño como instrumentación, diseño como institucionalización, diseño como emancipación y diseño como *framing* (o *interpretación*) (Medrano, Narváez y Fontaine 2020, 25). En esta sección se aborda en líneas generales, algunas particularidades de estos enfoques, pero principalmente se esclarecen aquellas del enfoque sobre el cual se basa este estudio.

⁷ Véase la discusión con Alexander (1982); Linder y Peters (1985); Bobrow and Dryzek (1987) citados en Schneider e Ingram (1988)

⁸ Tal como se mencionaba en el apartado anterior. Sin embargo, para estos autores, estos modelos permiten establecer una perspectiva comparada a través de tipos de diseños o enfoques.

El diseño como instrumentalización está guiado por una lógica de causación apoyada en orientar la investigación a una variable y hacia la predicción de modelos y resultados. Las valoraciones para determinadas decisiones que lleven a unos resultados de políticas residen en la efectividad de la escogencia de instrumentos (Medrano, Narváez y Fontaine 2020, 25; Howlett 2011). Para estos efectos, la instrumentación es crucial para el abordaje de problemas para lo cual la tipología NATO⁹ permite la observación de preferencias en la escogencia instrumental según su procedimiento o sustancia (Howlett 2011; 2009). Además, la propuesta de anidación multinivel de Howlett (2011) ayuda al estudio de niveles de análisis y de intervención mediante la examinación de estilos de gobernanza (legal, de mercado, corporativa y en red).

El diseño como institucionalización, en cambio, valora la relevancia de las instituciones para la producción de comportamientos o la intervención a manera de contexto institucional. Por ende, las instituciones son relevantes para la definición del problema, la selección de instrumentos, la implementación por medio de estructuras del Estado y la obtención de determinados resultados (Peters 2018, 25). En este sentido, el diseño es visto como un proceso experimental guiado por una lógica de causación basada en dilucidar fuerzas (mecanismos) causales mediante teorías disposicionales (Medrano, Narváez y Fontaine 2020, 20). Para este enfoque, el diseño y rediseño son vistos como procesos complejos que incluyen aspectos técnicos, políticos, conflictivos, actores y fines normativos de democracia (Peters 2018, 25).

El diseño como emancipación, por su parte, enfatiza en las dinámicas de poder, en su utilidad y la injerencia de determinados actores y estructuras como en los discursos que existen en las sociedades (Fischer 2003, 27). Por lo tanto, la intervención e instrumentación se comprenden como un proceso deliberativo y de revelación (Bobrow y Dryzek 1987, 219) ante fenómenos o resultados. La lógica de causación está determinada por la dialéctica entre fuerzas sociales e históricamente construidas que confrontan a actores y valores en determinados contextos y que constituyen diseños de políticas (Bobrow y Dryzek 1987,19; Medrano, Narváez y Fontaine 2020, 30).

⁹ El modelo NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) es retomado de Hood (1983) para el discernimiento de tipos de instrumentos.

El enfoque en cual se posiciona la investigación es denominado por los autores como de interpretación o *framing* y retoma la propuesta de Schneider e Ingram (1997) (Fontaine, Medrano y Narváez 2020). Otros autores lo han denominado como el marco de diseño de las construcciones sociales MDCS (Manosalvas y Rave 2021). En este enfoque del diseño, las dinámicas entre los actores políticos y los grupos meta tienen gran relevancia porque en estas influyen construcciones sociales (percepciones e interpretaciones aceptadas), que moldean o encuadran a los grupos y los asuntos en determinados diseños (Narváez, Medrano y Fontaine 2020). A veces, las dinámicas generan unos diseños democratizadores que amplían derechos, y otras veces ocurren diseños que degeneran los beneficios, participación política o ciudadanía de los grupos (Schneider e Ingram 1988, 60; Schneider e Ingram 2006, 175).

En este enfoque, la lógica causal sigue una configuración de factores que explican cómo se produce un fenómeno o resultado. La formulación de la configuración se realiza mediante una simplificación de la realidad (fenómeno) compleja en tipos ideales y es guiada por un razonamiento contrafactual (véase sección metodológica) (Narváez, Medrano y Fontaine 2020, 30). Los instrumentos para este enfoque son herramientas y representaciones cognitivas, que orientan a la autoridad para la legitimación o deslegitimación de ciertos grupos en las políticas o reflejan el propósito de generar un tipo de significación a los grupos. La valoración del diseño se ve incidido por dos aspectos; por un lado, por el tipo de relacionamiento entre los agentes y los destinatarios y, por otro lado, por las construcciones y los instrumentos creados para el tratamiento del grupo y del problema (Schneider e Ingram 2007, 95). La intervención está orientada bajo la simplificación analítica, que permiten entender la ejecución de la política, mediante determinadas estructuras del gobierno que son fruto de la interacción y la interpretación de las construcciones sociales por los actores estatales y no estatales (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 32).

El enfoque del *framing* permite entender que el diseño es una construcción social, hasta cierto punto dada por hecho (naturalizadas) (Schneider e Ingram 2007, 95), ya que los artefactos o construcciones sociales intervienen en la forma en la que se interpreta el problema, se formulan las soluciones y se obtienen resultados de diseños (Schneider e Ingram 1997, 75-90). Asimismo, estos interactúan con el poder político, las instituciones y los grupos, por lo

que los diseños plasman las percepciones y creencias, así como afectan la forma en la que se constituyen los tipos de destinatarios.¹⁰

1.2. Diseño de políticas como *framing* o marco de las construcciones sociales

1.2.1. Diseño en contexto degenerativo o democratizador. Aspectos del contenido y proceso

Para Schneider e Ingram (1997, 70) los diseños son procesos y contenidos sujetos a condiciones que han sido socialmente construidas y a las dinámicas de coproducción de los targets y de los hacedores de políticas. El concepto de *framing* es definido por las autoras como un proceso iterativo en el que, a partir de ideas consolidadas o de las construcciones sociales presentes en los contextos, los individuos involucrados en el proceso de la política crean sentido a través de una filtración del problema y enmarcan las posibilidades para la toma de decisión y acción respecto de los potenciales destinatarios (Schneider e Ingram 1997,70). El *framing* es un concepto central en esta investigación porque supone que los actores (target, hacedores de políticas y decisores) interpretan lo que está en juego sobre un problema y sobre un grupo y traducen los elementos del contexto en oportunidades de cambio o de afirmación a las construcciones y concepciones anteriores.

Gran cantidad de diseños o rediseños resultan del *framing*, es decir, de definir, (re)encuadrar y redefinir a las problemáticas de los asuntos y los grupos, así como de marco previos de acción. Pero también los diseños ocurren de préstamos de diseños existentes y de la retroalimentación (*feedback*). En todos estos procesos se construyen a las poblaciones objetivo y se las emplean de forma estratégica y/o de manipulación (Schneider e Ingram 1988, 65).

Un aspecto elemental para este enfoque radica en comprender al diseño como un proceso propositivo e intencionado, en el cual las construcciones sociales tienen un rol clave, al permitir la observación de tipos de contextos y de diseños. Así, si se habla de contextos y diseños degenerativos cuando las construcciones sociales de ciertos grupos han sido asociados con elementos y valores de forma intencional para el rédito del gobernante. O, a su vez,

¹⁰ En este marco del diseño se reconocen cuatro tipos de destinatarios, aventajados, contendientes, dependientes y desviados; estos son objeto de discusión a posterior y en relación a la construcción social.

cuando las construcciones sociales de los grupos se asocian con aspectos que justifican llenar de reiteradas cargas a unos grupos (Schneider e Ingram 1997, 79; 2006).

En contraste, los contextos y diseños progresistas construyen a los grupos de forma que los procesos de diseñar y los contenidos se convierten en dispositivos amplificadores de la participación política y de derechos (Schneider e Ingram 1997, 79). Este aspecto retoma la visión normativa de las *policies* y permite el análisis de la participación de actores, discursos de derechos y de las dinámicas que hacen posible un mejoramiento para los grupos.

Siguiendo a Schneider e Ingram (1997, 67-79) el diseño como proceso comprende tres instancias claves de observación en las que se producen definiciones y formulaciones de los grupos y problemas: el contexto social, el contexto del asunto y el diseño. En estas actúan tres dinámicas: dinámicas de *framing*, de diseño y de traducción.

Estas instancias y dinámicas conforman el sistema de (co) producción del diseño y se encuentran siempre en constante interacción y retroalimentación. Para esta investigación se realiza una lectura de este sistema, de tal forma que se permita comprender el fenómeno de construcción social del grupo (trans), a partir de la localización de la configuración de los factores propuestos en la hipótesis, en cada una de las dinámicas y partes del sistema del diseño como *framing*.

Para el estudio del proceso de construcción social del grupo trans en el diseño de la PSSR es necesario comprender al contexto social como una primera instancia de observación que constituye y dispone a aquellas percepciones y creencias sociales generalizadas. Estas construyen socialmente estereotipos e imágenes a partir de la interpretación de aspectos sociales, físicos, políticos, psicológicos e históricos de la vivencia de los grupos o sobre los asuntos de las políticas (Schneider e Ingram 1997, 70). Estas construcciones, a su vez, repercuten en la situación de los grupos sociales frente a la democracia, la adquisición y reconocimiento de derechos y el estatus de ciudadanía (Schneider e Ingram 2006).

Estos constructos y creencias, ubicadas a nivel macro del contexto social, entran en relacionamiento con la participación de actores (medios, académicos, potenciales grupos meta, activistas, etc.) en la discusión del asunto que aborda la política. Así, los actores interpretan, filtran las construcciones sociales y definen o encuadran a las problemáticas y a

los grupos en el contexto del asunto. Esto conforma unas dinámicas de *framing* (Schneider e Ingram 1997, 90).

Estas interpretaciones y redefiniciones generan *inputs*, los mismos que entran e interaccionan con otros elementos en el contexto del asunto (segunda instancia del sistema) para el análisis del grupo en el diseño (Schneider e Ingram 1997, 90). En este sentido, el *framing* potencia la definición de los grupos y de los problemas a partir de la interpretación de los elementos del asunto y de las formas en las cuales los actores se movilizan o accionan.

Para las autoras, el poder político, la cultura institucional y las construcciones sociales son elementos importantes en el contexto del asunto (Schneider e Ingram 1997, 90). Esto ocurre porque el poder político, como primer elemento, no se encuentra distribuido igualmente entre las poblaciones, por lo que determina el hecho de que unos grupos puedan imponer comportamientos, influenciar en la creación de asuntos, en la agenda y en las preferencias en los diseños, respecto de otros (Pierce et al 2014, 1-16).

La cultura institucional e instituciones son un segundo elemento que permite la legitimación y moldeado de las formas de relacionamiento, al ser un conjunto de reglas de juego o patrones generados a partir de las condiciones sociales o estructuras formales de implementación. La participación de la cultura institucional se observa, por ejemplo, en las prácticas, creencias y discursos resguardados en instituciones formales (Estado, organizaciones, etc.) y en los grupos, influenciando el *framing* de los actores en todo momento (Schneider e Ingram 1997, 106).

Finalmente, la construcción social refiere a dos aspectos, por una parte, a la construcción social del conocimiento, y, por otra parte, a la construcción social del (potencial) grupo meta. Ambos tipos inciden en la forma de diseñar o crear el contenido de la política (Schneider e Ingram 1997, 75).

La construcción social del conocimiento y sobre todo del grupo son el tercer elemento para la determinación del grupo meta y son elementos claves para esta investigación. En el apartado (1.3) se desarrolla esta conceptualización a más detalle.

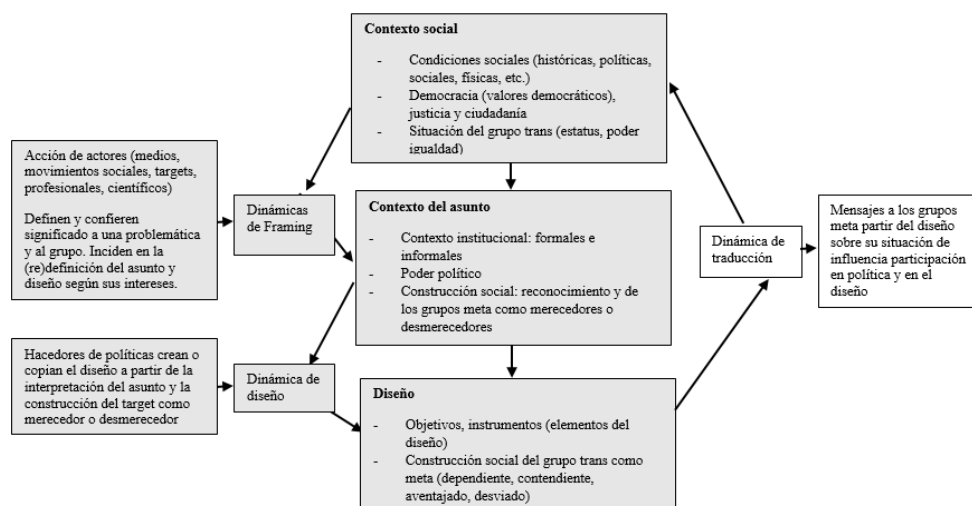
Finalmente, de lo que ocurre a nivel del contexto del asunto se obtienen orientaciones para la definición y cálculo de oportunidades que realizan los hacedores al momento de diseñar o rediseñar. De esta forma, las dinámicas de diseño constituyen la determinación de riesgos y oportunidades para los grupos meta respecto a una problemática que trata la política (Schneider e Ingram 1997, 75). Como resultado se obtiene una tipología de diseño y de grupos meta.

En la instancia de diseño, por ende, resta observar cómo se han definido los objetivos de la política, los instrumentos, los grupos, las estructuras de implementación y sobre todo a los grupos meta para observar una determinación de cargas o beneficios (Schneider e Ingram 1997, 75-80). Estos conforman los elementos del diseño y permiten hacer un análisis de la interacción entre los hacedores y los targets y de todos los procesos técnicos. A su vez, en el diseño se reflejan aquellos aspectos cuya justificación devienen del *framing* de los actores y de las construcciones sociales vigentes en ambos contextos (social y asunto). En el diseño se discute cómo los grupos han sido socio-construidos como targets, esperándose un comportamiento de ellos y de la política.

El marco del diseño como construcción social indica que este resultado de diseño (tercera instancia), finalmente, retroalimenta e incide en el contexto social por las dinámicas de traducción (Schneider e Ingram 1997, 95). Estas dinámicas son un proceso de traslación de mensajes sociales que se legitiman para los grupos, a partir del diseño resultante. Los mensajes ayudan a entender la situación democrática y ciudadana de los grupos, que nuevamente intervienen en su construcción social, percepción, transformación o perpetuación, así como en la reformulación del contexto del asunto en el rediseño (Schneider e Ingram 1997, 95-100). Cabe recalcar que este proceso de traducción no será ahondado en esta investigación.

El entendimiento de la construcción social del grupo trans se hace de la siguiente manera:

Gráfico 1. Marco del diseño como framing 1. Lectura de la construcción social



Fuente: Schneider e Ingram 1997 y datos tomados del trabajo investigativo

Para esta investigación se plantea que el marco de diseño guíe al análisis partiendo del contexto social, en donde se determinan condiciones que, mediante la participación de los actores en las dinámicas de *framing*, moldean la construcción de los grupos y de su problemática en la SSR. Posteriormente, el resultado de las redefiniciones de los grupos trans determinará unas dinámicas de diseño y un diseño para estos grupos, observándose así el proceso de construcción social de este grupo en la política.

En esa investigación se pretende conocer el proceso de construcción de los grupos trans en el diseño, por lo que el encadenamiento causal, a partir de la hipótesis propuesta supone la injerencia de factores. Estos están ubicados a nivel del contexto social y del asunto, así como en las dinámicas de *framing* y diseño, que posicionan a los grupos trans como un tipo de destinatario en el diseño de la política de interés (véase sección metodológica 1.4).

1.2.2. Utilización del marco de construcción social de grupos meta o diseño como *framing*: análisis y problemas

El diseño como *framing*, por un lado, permite estudiar la incidencia de las construcciones sociales como una lógica causal de un tipo de diseño o, por otro lado, como un fenómeno en sí mismo. Bajo este marco, se puede examinar el diseño en relación a sus efectos, es decir, en su capacidad de retroalimentar anticipadamente (feed forward effects) y a futuro otros diseños, así como en su capacidad de fomentar el rédito político, mediante el beneficio reiterado a determinados grupos sociales (Schneider y Sidney 2019; Pierce et al 2014, 12).

En este apartado se refieren tres problemáticas de investigación a partir del estudio de Schneider, Ingram y De Leon (2007, 90-105) sobre la construcción social del grupo meta como problema de estudio en los diseños. De esta revisión se pretende enfatizar en ciertos elementos que son retomados mediante la pregunta planteada en esta investigación.

Una primera problemática sobre las construcciones sociales y el diseño plantea que las construcciones sociales afectan a la participación democrática de los grupos y les envían mensajes en términos de oportunidades o desincentivos. Esto ocurre porque los diseños crean una tipología de destinatarios (aventajado, dependiente, contendiente y desviado) (Schneider, Ingram y De Leon 2007, 110), a partir de un proceso de deliberación del tipo de poder y construcción social meritoria o no, que tiene un grupo (Schneider, Ingram y De Leon 2007, 105).

Los estudios de la tipología pueden develar que las políticas presentan racionalidades y cogniciones con las que actúa el Estado frente a los grupos y problemas; por lo que crean implicaciones, es decir, les otorgan o no beneficios materiales y/o simbólicos. Los beneficios simbólicos pueden plasmarse en reconocimiento de su ciudadanía y situación de derechos. En consecuencia, el estudio de las tipologías permite observar situaciones de (des) motivación en la participación de las poblaciones en procesos como el voto, agenda pública y movilización de demandas. Esto tiene una incidencia en los propósitos normativos de las políticas (en tanto estas pueden ser mecanismos amplificadores de derechos) y siguiendo a Barbehön (2020) también en la configuración social de los grupos de acuerdo a su relación con otros, diferenciación y jerarquía.

Una segunda serie de problemáticas surgen desde el análisis de las variables poder político y construcción social (positiva o negativa), explicadas a mayor profundidad a posteriori. En este tipo de estudios, la clasificación, tránsito o modificación de grupos meta permiten comprender procesos sociales y contextuales, por ejemplo, la acción colectiva de los grupos en contiendas o pugna política para adjudicarse beneficios, demandar derechos y oportunidades (Schneider, Ingram y De Leon 2007, 110). Igualmente, la movilización entre tipologías de grupos meta permite entender que en los diseños los grupos pueden estar subdivididos y re categorizados, por lo que una población puede encontrarse aventajada respecto a un tópico a otro, o de un grupo a otro (Schneider, Ingram y De Leon 2007, 111).

Un tercer grupo de problemáticas refieren a la construcción social del grupo meta como importante para un tipo de proceso de implementación y de otorgamiento de instrumentos de autoridad, hortatorios, sanción e incentivo, aprendizaje y capacidad (Schneider, Ingram y De Leon 2007, 11). Esto se debe a que la situación de merecimiento/ desmerecimiento en las dinámicas de diseño inscriben una causalidad al interior del diseño. Mientras que al exterior o en la sociedad, las construcciones son tomadas por autoridades para acoger en los diseños a grupos que significan oportunidades políticas de relección o legitimación, por lo que las construcciones tienen propósitos e intenciones (Schneider y Sidney 2009, 103-119; Pierce et al 2014).

La pregunta planteada en este estudio apunta a la identificación de los grupos trans como meta, tomando en cuenta su proceso de localización inicial (en un tipo) en sociedades heteronormativas y patriarcales en el contexto social y posteriormente su ubicación en el diseño. Así también, se busca identificar la injerencia de factores como la agencia de actores estratégicos y de saberes que componen la teorización de la hipótesis como aspectos dentro de la configuración de factores que coadyuvan al proceso de construcción social de los grupos trans en la política.

Para ahondar en la determinación de factores fue necesario examinar los aportes teóricos y análisis de otros autores, que han estudiado al marco y las construcciones sociales. Para esta investigación, los siguientes trabajos contribuyen en la construcción teórica ideal del proceso, de acuerdo a las características del caso.

El estudio de Nancy Hogan (2014, 15) analiza la construcción social de los grupos meta en sistemas carcelarios a raíz de la admisión de prisioneros portadores de VIH. Su aporte permite enfatizar en las consideraciones sobre el conocimiento de la política. En el estudio se resalta el potencial de las innovaciones en los saberes del asunto y del comportamiento del grupo, como un causal importante para el tránsito de tipologías y para la construcción social de los grupos meta en el diseño (Hogan 2014).

El estudio de Hogan (2014), por un lado, realiza una caracterización a partir de la interpretación de construcciones sociales en los grupos en un contexto (la prisión), ayudando a determinar varios grupos meta y luego a ubicarlos en una tipología en el diseño de la política carcelaria. Por otro lado, se observa la acción del conocimiento sobre el VIH y su

incidencia para que los grupos meta se construyan dentro de un tipo. Su estudio permite la operacionalización del conocimiento de la política como un factor que se toma en cuenta en esta investigación.

El estudio de Stephanie Di Alto (2005, 82) analiza el papel de los medios de comunicación y de las cortes como actores del contexto social que forjan la opinión pública y ubican la atención sobre ciertos grupos y asuntos. Esto permite entablar un vínculo entre el *framing* y la relevancia de actores fuera del contexto del asunto. Además, este estudio atribuye un valor importante a la formación de un discurso que es emitido socialmente y promueve un tipo de construcciones sobre los grupos. Su aporte permite en este aspecto ayuda a comprender la formación de un discurso en derechos como aspectos que dignifican a los grupos.

Cabe destacar que, existe amplia literatura y aplicaciones del marco de la construcción social y diseño de las autoras. La construcción social de grupos ha sido abordada mayoritariamente en la literatura académica para determinar la posición de un grupo dentro de una de las cuatro tipologías. Pierce et al (2014, 14) mencionan que estos análisis ocupan al menos un 43 por ciento de las discusiones académicas sobre el marco (para la fecha de publicación del escrito). Igualmente, Schneider, Ingram y De Leon (2007, 120) mencionan diferentes problemáticas alrededor de la construcción social del grupo meta, respecto a varios fenómenos y teorías. Los autores mencionan, por ejemplo, escritos que ahondan en construcciones sociales, identidad, actitudes políticas, participación y ciudadanía; el papel de formuladores e implementadores de políticas; la construcción social y su actuación en la elección de elementos de diseño como definición de problemas, instrumentos, reglas y racionalizaciones; y el cambio de políticas y cambio de construcción social (Schneider, Ingram y De Leon 2007, 120-128).

Estos estudios han abordado diferentes sectores sociales como la seguridad, cuestiones de minorías, razas, asistencia social, encarcelación y salud. Todo esto da cuenta de la gran variedad de aproximaciones al marco, inclusive, en diferentes sectores de políticas. Sin embargo, existen pocos aportes que lo sitúan en el escenario latinoamericano. Por esta razón, el abordaje de la construcción social y desde la perspectiva del MDCS se vuelve relevante en este contexto. Así, el objetivo es continuar reflexionando sobre América Latina y en especial sobre la situación de grupos históricamente excluidos, como es el caso de los grupos trans, quienes todavía siguen en el camino de reconocimiento de su subjetividad y derechos; así

como de ser destinatarios de políticas claves como es el caso de la salud sexual y reproductiva.

1.3. Construcción social del grupo meta en el diseño de políticas

1.3.1. Definición: construcción social de un grupo y construcción social del grupo meta

La construcción social es un proceso de creación de la realidad y de dar forma al mundo, a partir de la asociación de personas y acontecimientos con valores, imágenes, ideas (sociales, políticas o históricas) y estereotipos (Schneider, Ingram y De Leon 2007, 101). La construcción social alude a la comprensión de las situaciones objetivas e intersubjetivas en general, para dar sentido a la realidad. De esta forma, se asumen inherentemente mediante prácticas interpretativas y significados que proveen racionalizaciones para la acción. Estas se vuelven verdades y entendimientos sociales del mundo y de los fenómenos en él (Schneider e Ingram 1997; Barbehön 2020, 145).

La relevancia de las construcciones sociales radica en que son aceptadas ampliamente y son naturalizadas (es decir, esencializadas) en las sociedades (Schneider e Ingram 1997, 90). Por consiguiente, las construcciones sociales generan efectos amplios, determinado una valoración y asociación de los grupos con características de merecimiento de derechos, ciudadanía o participación. Las construcciones pueden plasmar y operacionalizar factores de la *politics* en las políticas públicas (Schneider, Ingram y De Leon 2007, 100).

Siguiendo a Schneider e Ingram (1997, 75-90), las construcciones sociales que son parte del contexto social inciden en el asunto de las políticas de dos formas: afectan al conocimiento de la política y al grupo meta. La construcción social del conocimiento se refiere al conjunto de saberes o certezas científicas, sociales o profesionales (Schneider e Ingram 1997, 75). Su relevancia radica en que influyen en la forma de abordar el asunto, en los saberes y discursos, y en la forma en la que se entiende a los destinatarios (Hogan 2014, 14). Por ende, el conocimiento puede dar paso a explicaciones causales, en tanto es un elemento que incide en la construcción de los grupos como targets o meta.

Para esta investigación, la construcción social del conocimiento está relacionado al conjunto de saberes médicos, políticos y sociales sobre lo trans (como problemática que engloba el abordaje de personas travestis, transgénero y transexuales y las formas de afirmar o transitar hacia esas identidades) en la salud sexual y reproductiva. Por lo tanto, en medida en que

cambien o transformen estos saberes y se incluyan en el asunto, este conocimiento incidirá sobre el proceso de construcción social del grupo trans en la política. Este argumento se desarrolla en el apartado siguiente sobre “Factores para el proceso de la construcción social del grupo meta”.

Las construcciones sociales de los grupos, por su parte, determinan el tipo de relaciones o interacciones entre las poblaciones de las sociedades. De esta forma, explican procesos de identificación, cercanía o de segregación (Schneider e Ingram 2005, 10). La acción de las construcciones sociales incide en la política porque permite identificar a los grupos con ciertas características y construirlos como un tipo de destinatarios.

Cabe aclarar que los destinatarios son poblaciones, personas o firmas seleccionadas que se abordan en el diseño de la política para cumplir con ciertas expectativas o para adjudicarse ciertas oportunidades mediante los objetivos e instrumentos (Schneider e Ingram 1993, 334). Las políticas inciden en las poblaciones destinatarias, puesto que pretenden generar un cambio comportamental en ellos, así como depende de la acción y decisión de los mismos para alcanzar los resultados deseados (Schneider e Ingram 1993, 334).

De acuerdo a lo anterior, la construcción social de grupo meta es definida como el proceso por el cual, a partir de estereotipos, valoraciones o artefactos, es decir, construcciones sociales, se definen a las poblaciones para ser destinatarias, atribuyéndoles características de meritorias o demeritorias (Schneider e Ingram 1997, 75). Schneider e Ingram (1997; 2005, 10) mencionan que este proceso es inherente a la vida social y parte del reconocimiento de diferenciaciones reales entre los grupos, con el objeto de crear mitos o justificaciones para asociarlos con imposiciones e, incluso, con el lugar que ocupan en la sociedad (estatus). De allí que existan percepciones positivas y/o negativas sobre ciertos grupos.

Sin embargo, para autores como Barbehön (2020, 145-147), este proceso de la construcción social de los grupos, va más allá de permitir calificaciones positivas o negativas. Esto se debe a que asociar a los grupos con ciertos artefactos sociales devela tres dinámicas. Una primera es la diferenciación, es decir, que se identifica al grupo por sí mismo y se lo diferencia del exterior, mediante el reconocimiento de verdades o discursos trascendentales sobre este.

Una segunda es la dinámica relacional en la medida en que, si se califica el merecimiento de unos, automáticamente se reconoce el desmerecimiento de otros. Finalmente, a partir de la diferenciación y la relación entre grupos, la construcción social permite observar la jerarquización existente entre grupos, puesto que unos son reconocidos en diferentes estatus de poder o de reconocimiento respecto de otros (Barberhön 2020, 147).

En consecuencia, la construcción social es un proceso de creación de clases de grupos y de identidades. Por lo tanto, en la observación de la construcción social del grupo trans importa su reconocimiento inicial en una situación alterna en una sociedad heteronormada. Esto posibilita hacer una apreciación histórica de cómo ha ido cambiando la situación de diferenciación, relación y jerarquía del como grupo social y luego observa su construcción como meta.

Para la determinación de un tipo de grupo meta en el diseño, Schneider e Ingram (1997) brindan las siguientes variables a observar, las construcciones sociales y el poder político de los grupos. El poder político les otorga la facultad y legitimidad para posicionar sus causas y agenda, e influencia el paso de ciertas creencias (merecedoras o desmerecedoras) y crea tipos de dinámicas (relacionamiento, jerárquicas, etc.) (Barberhön 2020, 17). Es decir, contribuye a trazar límites entre lo legitimado o no en el diseño y problematiza la capacidad de agencia y pugna de los mismos grupos en las dinámicas de *framing* y en el asunto.

La interacción entre la construcción social de un grupo y el poder político determina una tipología de (potenciales) grupos meta, con la que los hacedores en el diseño sustentan la elegibilidad de los grupos y la recepción de beneficios o cargas (Schneider e Ingram 1997, 75). Esta tipología incluye cuatro clases.

Los grupos aventajados son construidos como meritorios, vistos positivamente y tienen poder político amplio (en términos de tamaño, voto, movilización, etc.) (Schneider e Ingram 1997, 75-90). Estos grupos tienen mayor acceso a líderes políticos y atención en la agenda; las políticas les proporcionan beneficios mediante instrumentos que fortifican o aumentan sus capacidades (Hogan 2014, 15).

Los dependientes son construidos positivamente, pero presentan poco poder político y son asociados con una realidad vulnerable. Para hacerse acreedores de beneficios en las políticas,

los dependientes deben comprobar su mérito de elegibilidad. En ocasiones, los beneficios para estos grupos son solo retóricos o son retomados con fines políticos o populistas (Schneider e Ingram 1997, 75-90, Hogan 2014- 20, Silvestre 2018).

Los grupos desviados no presentan poder político y son negativamente contruidos. Esto se debe a que su construcción se asocia con calificativos peyorativos y con situaciones de violencia e ilegalidad. En consecuencia, los diseños para estos grupos destinan cargas mediante castigos, sanciones y coerciones a su comportamiento (Schneider e Ingram 1997, 90).

Finalmente, y de interés para esta investigación, figuran los grupos meta contendientes. Estos tienen poder político, pero son contruidos negativamente, debido a que ejercen un tipo poder que deviene desde posicionar sus demandas e intereses. En los diseños se adjudican beneficios disfrazados de cargas debido a su construcción (Schneider e Ingram 1997; Hogan 2014). Igualmente, en este tipo existen grupos cuya construcción negativa surge de asociarlos con demandas y contiendas, es decir, de la politización de sus asuntos. Por lo tanto, la movilización social les otorga poder político, pero sus reclamos, aun siendo legítimos, son vistos como transgresores del status quo.

Schneider e Ingram (1997, 75-90) ubican en este tipo ideal contendiente a movimientos feministas o de diversidades sexuales, puesto que sus consignas y demandas de derechos como el aborto, el matrimonio igualitario o el reconocimiento de subjetividades en el género figuran como demandas que se oponen a las tradiciones de las sociedades en principio conservadoras. En este sentido, en el análisis de esta investigación se toma en cuenta esta previsión de las autoras, y se entiende que la ubicación del grupo trans como destinatario se ubica en esta tipología. Esta asunción deviene de entender el fuerte protagonismo de los grupos de activismo trans en el acceso a su derecho a la salud y al tránsito a la identidad deseada; aspecto que se pretende analizar.

A partir de la distinción de tipos de grupos, los hacedores se encuentran justificados para diseñar políticas con ciertos objetivos y con grupos contruidos como merecedores o desmerecedores (Schneider e Ingram 1997, 40). Este proceso puede llegar a ser repetitivo y a convertirse en un filtro de acción para futuras intervenciones.

La conceptualización de la construcción social y tipo de grupo meta contribuyen teórica y empíricamente al análisis de esta investigación, en tanto el objetivo principal es examinar el proceso de construcción social de los grupos trans en las PSSR y en una tipología. Esto supone entender la construcción social del grupo trans ligada a elementos en relación al discurso y verdades sobre lo trans, así como considerando las significaciones con las que han cargado históricamente las personas travestis, transexuales y transgénero, ubicándolas en una situación en sociedades heteronormadas. En consecuencia, la investigación centra su atención sobre este ámbito del asunto de la salud sexual y reproductiva y del reconocimiento identitario de estos grupos, aunque se reconozca la relevancia de otras demandas¹¹ de estas personas en este subsector.

1.3.2. Factores para el proceso de la construcción social del grupo meta

Existen varios factores que permiten explicar la construcción social de las poblaciones como destinatarias en el diseño. Por ejemplo, mediante la acción de grupos de interés, redes de políticas o asuntos, o procesos intencionados en los cuales las autoridades retoman a poblaciones con fines de rédito político (Schneider y Sidney 2009, 103-119). Existen también un abordaje importante de este fenómeno a partir de la examinación de difusiones o transferencias de políticas (Schneider 2012, 119). Schneider e Ingram (1997, 75-90) plantean que, para el cambio de categorización (tránsito entre los cuatro tipos ideales), puesta en agenda e incluso para su proceso de construcción social (Schneider, Ingram y de Leon 2007-95), la acción de los potenciales grupos meta, de los movimientos sociales y de emprendedores posibilita estos procesos.

Para esta investigación, la construcción social de los grupos trans obedece a la acción de ciertos factores que, de forma conjunta, coadyuvan a construir grupos meta. Estos factores han sido determinados mediante una revisión desde lo teórico y lo empírico, y construyen una configuración causal, que actúa en las diferentes instancias (contexto social, del asunto y diseño) y dinámicas (framing, diseño y traducción) del diseño. Esta configuración compone un camino y una simplificación (típico-ideal) para comprender este fenómeno complejo. Un primer factor es la construcción social del conocimiento de la política, tal como se mencionaba anteriormente. Esto se debe a que, el conocimiento incide en la comprensión del

¹¹ Principalmente en lo relativo al abordaje de infecciones de transmisión sexual, que dieron paso a grandes avances para estos grupos.

grupo y en los demás elementos del diseño (Hogan 2014). En este sentido, una actualización, innovación o modificación relacionadas con la forma en la que se construye las certezas de la problemática abordada en el asunto (contexto del asunto), conduce hacia reevaluar la construcción social del grupo y a las dinámicas de diseño.

En consecuencia, el conocimiento actúa como un factor causal presente en la comprensión del asunto de las PSSR, en específico sobre lo trans y el tránsito. Además, el conocimiento permite comprender la injerencia de aspectos, provenientes de lo científico y de lo social, que dan cuenta de la participación política de actores en las dinámicas de *framing*.

La participación de actores es otro factor clave, puesto que puede favorecer a la construcción social de los grupos meta, mediante nuevas significaciones y percepciones sobre las poblaciones (Schneider e Ingram 1997; Nicholson- Crotty y Meier 2005, 225-230). Estos actúan en el *framing*, incidiendo en la construcción del grupo y del conocimiento del asunto. En esta investigación, estos actores se estudian mediante la conceptualización de emprendedores o empresarios (de acuerdo con Nicholson- Crotty y Meier 2005) en relación a la construcción social.

Para Nicholson- Crotty y Meier (2005, 227), la conceptualización de emprendedores es propia para abordar temáticas como la puesta en agenda. Sin embargo, permite también observar la injerencia de actores con papeles específicos en la transformación de la construcción social de los grupos o incluso en el tipo de construcción social de los mismos.

En la investigación, los emprendedores son actores particulares o grupos que, mediante el reclamo, contiendas y la organización de intereses inciden en el contexto del asunto y en el abordaje de los grupos en el diseño. De esta manera, su acción constituye otro factor explicativo para el proceso de construcción social del grupo trans, en tanto contribuye en la variación de las variables poder o construcción social.

La acción de los emprendedores puede ser de tres tipos: moral,¹² de asuntos y política. Para esta investigación es importante las acciones de emprendedores de asuntos, puesto que

¹² Como aclaración, en la investigación de los autores, los emprendedores morales actúan ante temáticas que elevan la atención sobre comportamientos aceptados, desviados o dañinos a la sociedad. Su papel se respalda en las estructuras sociales, en donde radican relaciones de poder desiguales y control sobre ciertos grupos;

movilizan temáticas y consideraciones respaldadas en necesidades o intereses concretos sobre la política pública y de los mismos grupos (Nicholson- Crotty y Meier 2005, 225). Estos emprendedores arriesgan su capital simbólico y material para elevar contiendas, asuntos e, incluso, actúan junto a la labor de movimientos sociales, partidos o de activismos en los procesos de construcción de los grupos y de los saberes y certezas que rodean a estos y a la política. En esta investigación los emprendedores de asuntos corresponden al papel de actores trans principalmente y de otras organizaciones de activismo que determinan las dinámicas de *(re)framing* sobre la construcción del grupo en el asunto.

Por último, se hace una consideración del discurso (Di Alto 2005, 83) porque puede entrar en conflicto con otros discursos que surgen del debate de los grupos y del asunto (Fischer 2003). Por ejemplo, el discurso de alcance de derechos, por un lado, puede develar la situación en la que se encuentran los grupos, moldeando el contexto social y la situación de la *politics*. Y, por otro lado, el discurso de derechos entra en confrontación con discursos conservadores, patriarcales y heteronormativos, por lo que indica un proceso de discusión interna a nivel del asunto de la política.

Asimismo, los discursos intervienen en el contexto del asunto (impregnándose en la cultura institucional a manera de prácticas o verdades resguardadas) o en el potencial de los emprendedores y de organizaciones expertas para moldear la construcción social del grupo y del conocimiento, uniéndose a los nuevos conocimientos (Di Alto 2005, 80-85). Para el caso de estudio, el discurso suma información al conocimiento de la política, promoviendo la ampliación y garantía de derechos humanos a las personas sexualmente diversas, y en específico, a las consideraciones particulares sobre las condiciones de vida de las poblaciones trans.

A lo largo de estas secciones se ha problematizado sobre la concepción de las políticas públicas, así como se ha hecho el señalamiento sobre el diseño y de un tipo específico de diseño como recorte y marco de análisis que guían este estudio. Igualmente, se han referido a la construcción social de los grupos meta y al potencial causal de ciertos factores teóricos-analíticos para entender el proceso de construcción social de los grupos como un proceso

asimismo están resguardados en instituciones como la iglesia o el mismo Estado (Nicholson- Crotty y Meier 2005, 225).

ideal-típico que simplifica este fenómeno. De esta forma, se completan los fundamentos teóricos y de análisis de esta investigación.

1.4. Diseño metodológico

Este último apartado tiene la finalidad de abordar los aspectos metodológicos que rigen esta investigación. En consecuencia, en las diferentes subsecciones se discute la comprensión del argumento de causalidad; la selección del método y caso; la lógica de análisis y las técnicas de recolección de datos.

1.4.1. Argumento de la causalidad

El argumento de causalidad surge desde el posicionamiento del analista en el conocimiento y en la forma en la que se aborda al fenómeno de estudio (Jackson 2016, 113-155). En esta investigación se sigue la propuesta de Jackson (2016, 113-155), en tanto se ubica en una ontología filosófica monista o dualista y una ontología científica fenomenalista o transfactualista. Así, se enmarca al estudio en una de las cuatro metodologías propuestas: neopositivista, realista, analiticista y reflexivista.

Siguiendo este argumento, para esta investigación la teoría ocurre en un continuum entre la mente y el fenómeno en el mundo (Jackson 2016, 113-155). Esto se debe a que la teorización de la construcción social responde a un proceso de dar forma a la realidad empírica mediante la injerencia de aspectos cognitivos, de los artefactos sociales y del orden intersubjetivo, que son parte de la situación del fenómeno y del analista. Por lo tanto, se asume una ontología filosófica monista¹³ (Jackson 2016, 113-155).

Igualmente, el fenómeno, es decir la construcción social de los grupos trans en el diseño, es comprendido como uno empíricamente observable, a través de la identificación de la injerencia de factores en las dinámicas y en los momentos del diseño. En este sentido, la ontología científica es fenomenalista y complementa al monismo (Jackson 2016, 113-155). Consecuentemente, el conocimiento es remitido a la experiencia práctica y a la interpretación mediante un proceso de organización de hechos encaminado al fin de reducir la complejidad y comprender la producción del fenómeno de estudio. Esta investigación se ubica bajo la propuesta de Jackson (Jackson 2016, 113-155) en la metodología analiticista.

¹³ Es decir, no existe una separación entre mente y mundo

El argumento de causalidad que guía el analiticismo (ver apartado 1.1.2 Tipologías del diseño y de acuerdo a Jackson 2016, 113-155) es un análisis singular causal (Jackson 2016; Medrano, Narváez y Fontaine 2020). Este tipo de análisis implica la identificación de una configuración de factores que explican a través de la ordenación de eventos o hechos, la trayectoria para la producción de un fenómeno (Jackson 2016, 113-155). Esta ordenación de factores o constructos permiten la teorización de la hipótesis y la comprensión heurística del fenómeno. Cabe mencionar que, la ordenación de constructos teóricos, no busca explicar una clase de fenómenos y no supone entablar generalizaciones, sino comprender un fenómeno como único (Jackson 2016, Weber 1904 en Donato 2007).

La teorización sobre los factores que componen la hipótesis es: A) nuevos saberes o conocimientos sobre los trans (que se discute en el contexto social y en el asunto); B) la presión de activistas y organizaciones de apoyo en las dinámicas de *framing* sobre el contexto del asunto y finalmente, C) la acción de actores a nivel del contexto social en la determinación de características de merecimiento o desmerecimiento. Estos factores forman una configuración que permite construir la comprensión teórica típica ideal de la construcción social del grupo trans (Y) en un tipo de grupo meta propuestas por Schneider e Ingram (1997). Aquí cabe resaltar que, sobre todo, la configuración propuesta busca comprender Y como el proceso de construcción del grupo meta, entendiendo su complejidad. La ubicación en un tipo de grupo meta se entenderá como un resultado del diseño.

$$Y=A+ B+C$$

El análisis es guiado por una lógica de causación contrafactual, únicamente bajo la premisa de que el fenómeno es producto de una trayectoria que incluya la acción de estos factores, por lo que otras trayectorias o configuraciones llevan a la producción de un fenómeno diferente (Jackson 2016, 113-155). De esta forma, se pretende utilizar la configuración con un carácter típico ideal, es decir, como un modelo. De allí, también que la perspectiva histórica sea útil para considerar una trayectoria de hechos.

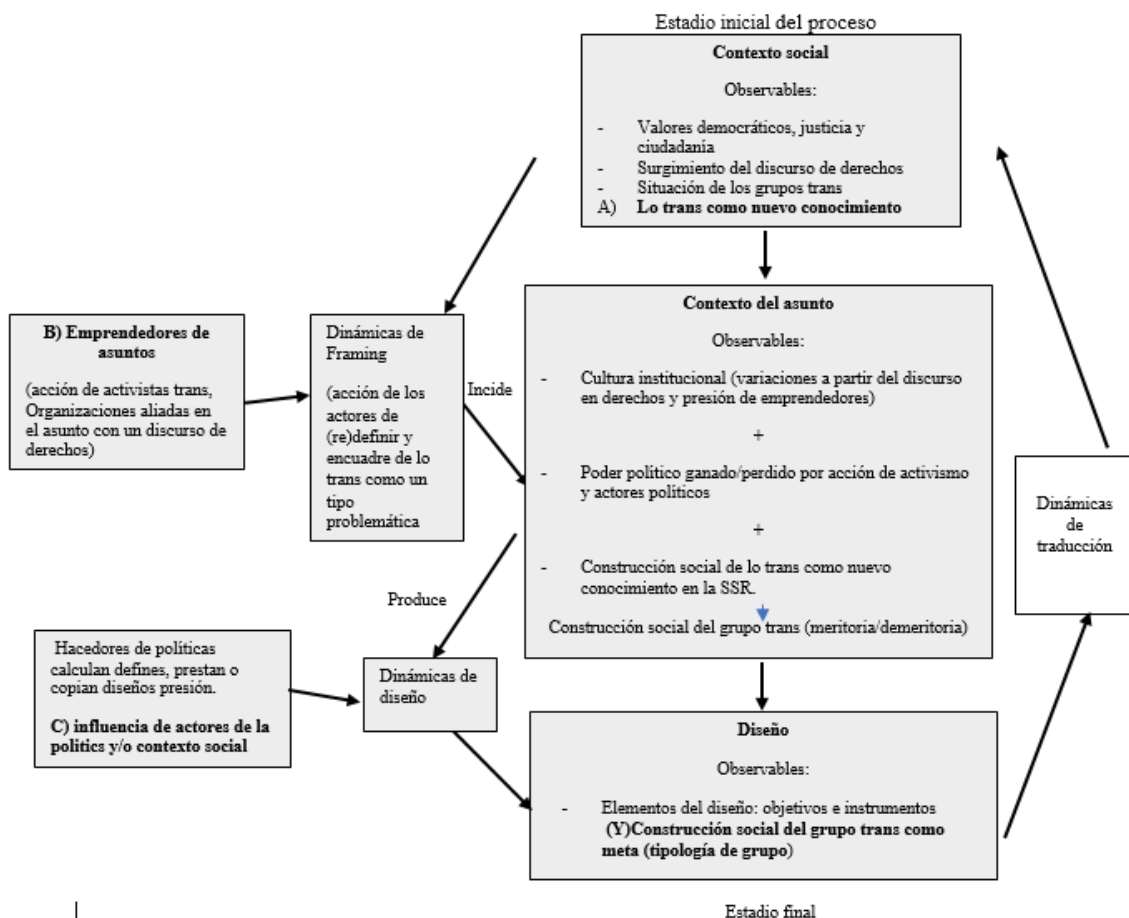
Siguiendo el razonamiento weberiano, este modelo se contrasta frente al fenómeno empírico. En este sentido, el modelo típico ideal tiene una función heurística de interpretación, y permite formular un discurso conceptual a ser contrastado con las evidencias del caso. Este proceso produce interpretaciones sobre la similitud del modelo con el fenómeno empírico

concreto o de no ser el caso, se buscan razonamientos para entender por qué no es un caso que responde a esta configuración ideal típica (Weber 1904 en Donato 2007).

Para la observación de la construcción social del grupo trans en el diseño y de la configuración de factores o modelo se estudian ciertos observables. Estos son dados por el marco del diseño, puesto que cada instancia, contexto social, contexto de asunto y diseño, presentan unos elementos que permiten observar la acción de los factores propuestos y variaciones en la forma en la cual se aborda al grupo trans en la política.

La representación gráfica del argumento causal se representa de la siguiente forma. En el gráfico se hace una lectura del MDCS o *framing*, de acuerdo al razonamiento típico ideal propuesto con la hipótesis:

Gráfico 2. Marco del diseño como framing 2. Proceso causal de la construcción social de los grupos trans en el diseño



Fuente: Schneider e Ingram 1997 y datos tomados del trabajo investigativo

1.4.2. Método: Estudio de caso

Esta investigación posiciona la pregunta sobre ¿Qué factores inciden en el proceso de la construcción social del grupo trans en las PSSR en Argentina? Desde la formulación de esta pregunta se enmarca el análisis en un caso específico. Bajo la metodología analiticista o pragmática el caso tiene una gran importancia porque es comprendido de forma holística y singular (Jackson 2016). Esto significa que, el caso no es ilustrativo de fenómenos de una clase (casos de), sino un caso paradigmático o único, cuyos eventos o situaciones permiten comprender e interpretar la construcción social del grupo trans de acuerdo al modelo causal planteado (Beach y Pedersen 2016, 30-60; Gerring 2007). De allí que la selección responda a uno en específico que permita la contrastación teórica con la empírica.

Siguiendo a Yin (2003), un diseño de estudio de caso de tipo holístico y singular plantea, en primer lugar, que la construcción de validez de la interpretación ocurra a partir de la formación de una cadena de evidencia. Así, se comprende el fenómeno de construcción del grupo trans como el resultado de la recolección y procesamiento de la información. De allí, se recurrió a hacer uso del método de análisis de contenido para procesar la información y generar interpretaciones. El interés en el análisis de contenido como método radicaba en analizar las evidencias de acuerdo a su impacto en los grupos (sociológico), la relación externa con el contexto social, político, cultural etc de la e ideológico (Fernández 2002, 35-38). De esta forma, el análisis de contenido permitió varias interpretaciones sobre cómo se construyen las políticas en su contenido, así como entender su proceso, puesto que da cuenta de las dinámicas detrás de cada formulación de instrumentos.

El análisis de contenido se realizó con la idea de aportar a la construcción de una cadena de evidencias, conforme al protocolo de estudio de caso de Yin (2003). Para esta investigación se usó el software Atlas ti 8 como una herramienta para resaltar en los escritos y en las transcripciones elementos que se relacionen con la hipótesis. Algunas palabras claves identificadas fueron “activismos”, “redes”, “reconocimiento de la identidad travesti- trans”, “conocimiento de lo trans”, “derechos”, “restitución y reparación”.

En segundo lugar, se sigue una estrategia de análisis de validez interna, denominada por Yin (2003, 39-53) como *pattern matching*. Este sigue el razonamiento analiticista en cuanto propone contrastar premisas provenientes de la teorización de la hipótesis, es decir, el modelo típico ideal frente a las observaciones empíricas (Yin 2003, 39-53). De la contrastación entre

la propuesta teórica del proceso con la empírica, se construyen interpretaciones de lo ocurrido en el caso con el objetivo de encontrar similitudes o no con el modelo. Finalmente, se evalúa el papel de la teoría para la interpretación y comprensión del caso concreto, es decir, un análisis singular (lo que Yin 2003, 39-53, refiere como validez externa). Esto quiere decir que se comprende el carácter de deducción teórica únicamente en su función para el caso seleccionado.

1.4.3. Selección del caso de estudio

Para esta selección de caso se tomaron en cuenta dos consideraciones, por un lado, una tabla de verdad y, por otro, la argumentación metodológica del tipo de caso para el analiticismo. Se realizó una tabla de verdad en la que se ubicó a los países de América del Sur.

Posteriormente, se determinó algunos elementos contextuales y condiciones necesarias para la consideración del país como caso de estudio. Estos elementos teóricos y condiciones fueron formuladas de acuerdo con las premisas teóricas en relación con la hipótesis típico ideal de este proceso (de acuerdo a la metodología y al método, ver **Anexo 1**). De esta forma, se delimitó la selección a los países latinoamericanos, según sus condiciones presentes (x) o ausentes (0). Algunas condiciones observadas fueron: la existencia de la política de salud sexual y reproductiva (objeto de estudio), ley o leyes de identidad de género (reconocimiento de la subjetividad del grupo trans), activismo de larga data trans o de diversidad sexual y acciones afirmativas para estos grupos. Esta primera observación a los casos destacó a Argentina y a Uruguay como posibles casos de estudio.

Posteriormente y en correspondencia con la metodología analiticista y el análisis singular causal, la escogencia del caso responde a uno cuyas características propias permiten comprender la configuración causal hacia la construcción social de los grupos trans. En este sentido, la función del caso es holística, y su selección responde a sus características singulares propias (Beach y Pedersen 2016, 35). En el caso se observa como unidad de análisis al proceso de construcción social del grupo y depende de su utilidad para la comprensión del fenómeno.

Además, puesto que el campo de las PSSR, y en específico para las poblaciones trans es amplio, se realizó una delimitación en la observación. Para estos efectos, se determinó el estudio hacia el reconocimiento de la identidad trans como el punto de atención. Esto con el

fin de retomar la pregunta de investigación, en tanto se plantea que el reconocimiento de su subjetividad permitiría la construcción de su identidad en el contexto social y de asunto y luego en la política dentro de la tipología ofrecida por las autoras (Schneider e Ingram 1997). La selección de caso determinó a Argentina como aquel con condiciones presentes y cuyas características propias singulares coadyuvan al abordaje de la pregunta y de la hipótesis. Este caso fue seleccionado, en primer lugar, porque constituye un caso paradigmático de la construcción social de estas poblaciones en la región gracias a que su activismo sólido, la confluencia y reclamo de derechos y la promulgación de instrumentos normativos para estas poblaciones pusieron al país a la vanguardia mundial. Principalmente, esto ocurrió a raíz de la promulgación de Ley de Identidad de Género LIG de 2012, que es un paraguas para el acceso a derechos para estas poblaciones; pero sobre todo hace explícito el reconocimiento en el ámbito de lo sexual y la reproducción (sector de política de estudio). En segundo lugar, desde esta ley se marca el inicio de un nuevo paradigma de reconocimiento de la identidad de estos grupos. De allí que sea de interés estudiarlo en el ámbito de las políticas públicas y en la SSR, puesto que no solo evidencia la resignificación de los cuerpos en lo sexual y en lo social, sino también evidencia la politización de los mismos para ser una identidad (destinataria) de la política. Este último aspecto permite abordar el interés teórico analítico de contribuir al estudio de la construcción social de destinatarios de políticas y el empírico de conocer el proceso de resignificación de un colectivo en pugna como es el caso de las poblaciones trans. A continuación, se indican algunas singularidades del caso que fueron consideradas de la tabla de verdad elaborada:

El caso presenta una LIG vigente desde 2012, en la que se reconoce la subjetividad de las poblaciones trans, el derecho al tránsito médico y digno, y las implicaciones de la transexualidad (en su diagnóstico¹⁴). A diferencia de otros países latinoamericanos donde ha entrado en vigencia esta ley¹⁵ y ocurren tránsitos a la identidad deseada (y en especial del caso uruguayo, cuya ley cuenta con 14 años de aprobación y grandes avances), la ley argentina (ley 26.743) enfatiza en la salud y en el acceso a las tecnologías de adecuación corporal sin patologización ni judicialización en el proceso (LIG 26.743, 2012). En consecuencia, emite disposiciones cruciales en el subsector de la salud sexual y reproductiva, alegando este acceso

¹⁴ El diagnóstico tiene una visión de proceso en la que se conciben las tres identidades el travestismo, el transgenerismo y la transexualidad como llegada a la identidad deseada

¹⁵ (Bolivia 2016, Chile 2019, Colombia 2015, Ecuador 2016, México 2016 y Uruguay 2009)

como un derecho para reafirmar su identidad. A partir de estas disposiciones se ha incluido la obligatoriedad de ejecutar acciones en el subsector de interés.

El periodo que lleva vigente la LIG desde su promulgación es de ocho años, siendo favorable para reconocer avances significativos para la salud de estas poblaciones. Estos se leerán en una interacción con la ley que da origen a la política 25.673 aprobada en 2002, que constituye el subsector de salud sexual y reproductiva. Por lo tanto, su periodo de estudio (para ambas leyes) es de larga data, permitiendo hacer una mirada histórica y de acuerdo a momentos claves para estas personas.

Además, se han identificado la existencia de avances materiales en el caso argentino. Estos surgieron a partir de la ley, en forma de manuales y protocolos para la salud trans, así como en la creación de consultorios amigables para la salud de diversidades sexuales, en donde la mayoría de población asistente pertenece a la población trans (Fundación Huésped e Instituto Germani 2017). Estos aspectos llaman la atención para comprender a que procesos internos en el subsector obedecieron.

Finalmente, se consideró como elementos favorables, la existencia de un activismo travesti-trans consolidado e histórico, incluso anterior a ambas leyes, así como la existencia de debates y discusiones. Respecto a esto se observó la trayectoria de la Asociación Argentina de Travestis Transgéneros y Transexuales, el Frente Nacional y de otras organizaciones como la ALITT, Hombres Trans Argentinos, Movimiento Antidiscriminatorio de Liberación (M.A.L.), Futuro Trans, Encuentro por la Diversidad (Córdoba), MISER, Antroposex, Jóvenes por la Diversidad, AMMAR, entre otras más. Todos estos aspectos y otros que forman parte del análisis de esta investigación convierten a este caso es uno de interés analítico y empírico de acuerdo a los objetivos de esta investigación.

1.4.4. Estrategia de recolección de datos

Con la finalidad de dar paso a la conformación de una cadena de evidencias que lleven a entender el proceso, se pretende utilizar principalmente varias técnicas de recolección de datos y varias fuentes de información. En primer lugar, se realiza un análisis de contenido de fuentes académicas, noticias y documentales, que incluya guías, textos, resoluciones provenientes del Ministerio de Salud y de entidades públicas rectoras en salud sexual y reproductiva, prensa, artículo y libros. En estas fuentes se buscan cambios en información

legal, temática e histórica alrededor de lo trans y de los grupos trans. Además, se rastrea a la política, periodo histórico, etapas, implementación y demás elementos del diseño.

Igualmente, el análisis del contenido también corresponde a literatura del caso argentino que evidencia la participación del activismo trans, en el conocimiento social y académico producido sobre el tránsito y el proceso seguido por las organizaciones (por la salud trans) y de actores políticos para su adquisición de derechos. Esto con el fin de conocer los debates desde la participación de los grupos.

Luego es preciso complementar y comparar esta información con una realización de entrevistas y de cuestionarios a varios actores. Para esta investigación fue importante resaltar la voz de activistas travesti-trans que han militado históricamente por sus causas. De esta manera, se contó con la participación de dos militantes de distintas organizaciones y provincias (Buenos Aires y Santa Fé) y de una militante de colectivos de diversidades sexuales, quien además es funcionaria pública. En las entrevistas se resaltó su conocimiento empírico, pero también su criticidad, que refleja sus años de lecturas, de participación política y profesional en varios sectores, incluido, la salud.

De igual forma, se entrevistó a dos funcionarios que estuvieron en algún momento en la agencia encargada de la rectoría e implementación de la política (Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva). Sus aportes se enfocaron en los aspectos técnicos y políticos del proceso de diseño de la política pública en niveles directivos y técnicos. Su participación fue crucial para comprender la complejidad de la política, sus objetivos, instrumentos, estructuras de implementación y diversos targets. Además, su experiencia favoreció a comprender cada momento histórico.

Estas entrevistas fueron complementadas por tres entrevistas más a funcionarias de otros departamentos dentro del sistema de salud. Así, se incorporó la visión de la dirección de género que trabaja en coordinación con la de salud sexual y reproductiva, así como la participación de funcionarias de otros niveles (federales y locales) y de efectores de salud. Se finalizó las entrevistas con el aporte de una académica que lleva una trayectoria importante estudiando los discursos jurídicos y clínicos del Estado en relación a lo travesti- trans y ha aportado varias discusiones sobre estos grupos en el área médica y de políticas.

Estas entrevistas fueron realizadas en un formato semiestructurado y en dos ocasiones se enviaron cuestionarios a los participantes para obtener respuestas sobre aspectos más puntuales. La forma de contacto, debido al contexto de pandemia, fue por plataformas telemáticas y gracias a un efecto de bola de nieve. Por las dificultades que supuso la pandemia del COVID-19 en el trabajo de campo y acceso a la información, se reconoce esta situación como una previsión en el aspecto metodológico.

Tabla 1. Diseño metodológico

Objetivos de conocimiento	VARIABLES (o relaciones) a observar	Técnica de recolección de datos	Fuentes	Procedimiento de análisis e interpretación
Analizar el proceso de construcción social de la población trans en el diseño de la política de salud sexual y reproductiva argentina.	Lo trans como conocimiento o saber en el asunto de las PSSR. Observables: elementos en el contexto social y del asunto. Participación de actores en definir la temática ligada a conceptos de la SSR, derechos, identidades	Análisis documental	<ul style="list-style-type: none"> Revisión de documentos académicos, informes técnicos y de investigación de instituciones públicas o privadas, libros o artículos sobre grupos trans y la transexualidad en lo clínico. Revisión de medios comunicacionales Planes guías y protocolos 	Rastreo de patrones ATLAS TI Palabras claves: travesti trans, subjetividad, derechos, auto identificación, conocimiento.
		Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> Funcionarios del sector SSR Académicos Militantes 	
	Injerencia de activismo y organizaciones con el discurso de derechos: Observables: elementos del contexto del asunto. Proceso de activismo, redes de organizaciones, motivaciones, mecanismo de acción, aliados internacionales. Discurso de reivindicación y reparación ligado acciones de movilización.	Análisis documental y de medios	<ul style="list-style-type: none"> Fuentes académicas de activistas Discursos y fuentes desde Organizaciones Internacionales de la Salud Textos de Organizaciones de activismo y Colectivos nacionales. Noticias Entrevista a académicos Activistas líderes de procesos y escritos académicos históricos 	Rastreo de patrones ATLAS TI Palabras claves: militancia travesti trans, activismo, sociosexual, identidad, derecho de las personas trans, política de SSR.
		Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> Funcionarios del sector SSR Académicos Militantes 	
	Actor político contexto social Observable: elementos del contexto del asunto. Modificación del saber de grupos en dinámicas de diseño como contenido. Acción de legisladores, tinte del gobierno. Destinación de instrumentos. Construcción de una categoría de grupos meta	Análisis documental	<ul style="list-style-type: none"> Artículos y noticias Fuentes académicas y medios públicos 	Rastreo de patrones ATLAS TI Palabras claves: hacedor de políticas, decisores, gobiernos, tinte político, merecimiento o desmerecimiento.
		Entrevista	<ul style="list-style-type: none"> Funcionarios del sector SSR Académicos Militantes 	

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

Capítulo 2

Lo trans y la salud sexual y reproductiva argentina

Este segundo capítulo tiene dos objetivos primordiales, en primer lugar, se realiza una aproximación hacia las poblaciones trans y a lo trans como problemática de estudio. Para estos efectos se abordan conceptos, perspectivas y discusiones que coadyuvan a identificar la construcción social de estas poblaciones, a nivel general y a nivel del caso de análisis. En segundo lugar, se realiza una descripción de la política de salud sexual y reproductiva en Argentina. En estas secciones se identifican los antecedentes, contexto y etapas, se reconocen los instrumentos.

2.1. Las poblaciones trans

2.1.1. Construcción social de la Identidades trans y la transexualidad

El objetivo de este apartado es discutir lo trans con miras a entender su construcción como un tipo de identidad social y política a lo largo del tiempo, entendiendo sus transformaciones. El término trans refiere a aquellos sujetos cuya expresión y/o asunción de identidad de género no corresponden con las normas sociales con las que se asocian a las personas con su sexo al nacer (OPS 2011). Más allá de esta definición, lo trans evoca al menos dos consideraciones, un cuestionamiento sobre qué es identificación o construcción de una identidad y otro sobre la idea de transitar o afirmar esta identificación. Ambos dan cuenta de la acción de artefactos sociales que hacen inteligibles a estas personas en las sociedades, en los asuntos públicos y por ende en las políticas (Butler 2002, 17-50, Figari 2012, 40-50).

La noción de identidad/identificación trans permite discutir sobre la experiencia interna y externa del sujeto. En el interior, el sujeto asume consciente o inconscientemente determinados discursos y verdades, construcciones producidas en el contexto social sobre la subjetividad. La identificación es una interiorización de estas construcciones. Ya sea como patrones o como formas de expresar su subjetividad, para sí mismo (prácticas de sí) y en relación con los otros (Foucault 2003, 30).

En relación a la sexualidad, los sujetos asumen e interiorizan comportamientos de género, verdades sobre el sexo y prácticas sexuales. Estas han surgido de la función del cuerpo biológico y de lo que socialmente ha sido aceptado (Figari 2012, 24-40). En este caso, se puede referir a la heteronormatividad como práctica para la reproducción (Butler 2002, 50).

La noción de heteronormatividad, bajo la concepción de Butler (2002), actúa como una matriz en la que los individuos se adscriben a cumplir unas expectativas desde su nacimiento. Así, se espera, por ejemplo, que los sujetos biológicamente hombres, actúen de acuerdo a los patrones y constructos de la masculinidad heterosexual; y las mujeres de acuerdo a la femineidad heterosexual (Figari 2012, 30).

En el exterior la construcción de la identidad se ve comprometida con la acción de dispositivos¹⁶ y otros artefactos provenientes de instituciones. Como resultado surgen imposiciones a la experiencia externa (que chocan con lo interno). Todo eso termina por ubicar a los sujetos entre quienes cumplen o incumplen las expectativas. En la sexualidad, por ejemplo, aparecen prohibiciones o anulaciones sobre la práctica sexual, como la prohibición a la homoeroticidad (Foucault 2003), o el vivir bajo una idea de sexo/ género asignado por la biología y no por la autopercepción o decisión. Por lo tanto, los sujetos que no cumplen los patrones o normas se ubican al margen de las sociedades, en la alteridad, y la segregación (Foucault 2003, Butler 2002, 50-55). En estos lugares se encuentra con otros clivajes que forman parte de la composición de los grupos y de las identidades como su posición de clase, raza, etnia, etc (Figari 2012, 40).

Lo trans como identidad e identificación, a nivel de la experiencia externa, visibiliza y diferencia a sujetos que no transcurren por el proceso de identificación socialmente esperado¹⁷. Por ende, su identificación produce una violación a la heteronorma y una nueva asunción de subjetividad por autodeterminación. En la experiencia interna, el sujeto trans reconoce la existencia de una ruptura en su proceso de asunción de su subjetividad y de expresiones del ser, por lo que sale de los patrones de linealidad sexual para transitar otros (Figari 2012, 40).

Los efectos de estas rupturas y diferenciaciones separan a los sujetos trans de otros colectivos humanos, y los han terminado por construir en lo alterno, desviado a la norma y en determinadas formas de ciudadanía incompleta. Esta construcción se ha estructurado como

¹⁶ Se hace alusión a la noción foucaultiana de dispositivo en especial de la sexualidad, pero también otros que termina por formar a los sujetos como las mismas políticas públicas.

¹⁷ Varios autores realizan una lectura de este proceso de asunción de identidad o de identificación con el cumplimiento de la triada sexual sexo, género y práctica sexual. Para los sujetos que cumplen con las expectativas, discursos y patrones sociales sobre la triada su alineación resulta en hombre, masculino y heterosexual; mujer, femenina y heterosexual.

creencia o percepción en el contexto social, generando entendimientos sobre el grupo y sobre sus asuntos por parte de los gobiernos y de otros grupos sociales.

El tránsito, por su parte, se suma a la identificación, refiriendo al proceso por el cual un sujeto se niega a habitar un solo género o el asignado con el sexo al nacer, independientemente de la existencia de una intervención corporal (Capicua 2014, 20-25). Esta situación de tránsito posibilita el reconocimiento de varias identidades en el espectro de los trans como, el ser transexual, en donde el sujeto realiza cambios en sus caracteres sexuales, de acuerdo a la identificación que busca alcanzar; el transgénero, como aquel sujeto que no altera o no desea cambiar los caracteres sexuales primarios para su asunción de identidad; y el travesti o travestido, quien buscan feminizar o masculinizar su cuerpo y apariencia, sin necesariamente cambiar sus caracteres sexuales o identificarse con el sexo opuesto (OPS 2011, 21-22). Existe una última formación identitaria no binaria como propuesta para reconstruir las categorías binarias del sexo género e impedir el encasillamiento de sujeto en una u otra. En este sentido el tránsito y la reafirmación hacen referencia al proceso de reconocimiento de una identidad o identificación, así como simboliza el medio por el cual el sujeto alcanza la identidad deseada, suponiendo un reconocimiento social.

En esta investigación se entiende que, por el proceso interno y externo de construcción de identidad, las personas trans han estado opuestas a la (hetero)normatividad. Por esto en reiteradas veces, las sociedades las han ubicado en la desviación en relación con creencias, expectativas y artefactos sociales construidos para la vivencia de la sexualidad. Esto ha deslegitimando su tránsito y su reconocimiento (Farji 2019). De igual forma, esta diferenciación ha originado a otras, que nombran distintas “normalidades”, por ejemplo, lo cisgénero y la cissexualidad.

El prefijo cis, que compone el término cisgénero, refiere a los individuos que construyen su expresión del género y satisfacen lo sexual, manteniendo el sexo que se les fue asignado al nacer. La cissexualidad parte de lo anterior y refiere a las prácticas, deseo y expresión del sexo, que el sujeto realiza a partir de asumir las significaciones de su biología genital; y fruto de la cual encuentra un acuerdo o satisfacción (Carballo 2015; Soley- Beltrán 2009, 336).

Para autores como Carballo (2015), lo cis genera diferenciaciones al significar “este lado”, mientras que lo trans “del otro lado”. En consecuencia, cis implica el seguimiento a la norma de satisfacción con la expresión genital asignada con la biología; mientras que lo trans es lo opuesto. De allí que lo trans se vuelva lo abyecto frente al cisgénero (Carballo 2015). Esta discusión es relevante considerando que el resto de diversidades sexuales (exceptuando los intersexuales) están en la cisgeneridad y en cierto punto en la norma. En consecuencia, las personas trans se localizan más al margen que el resto de diversidades sexuales porque para lograr esta satisfacción, de acuerdo a su identidad (expresiones del ser) e identificación, deben transitar a través de la adecuación corporal. Este acto de adecuar constituye una ruptura física y simbólica en las sociedades, así como una demanda en la agenda del Estado.

Respecto a la adecuación corporal y tránsito como renuncia a la genitalidad asignada¹⁸ han surgido varios debates desde los feminismos y teorías de género que cuestionan esta renuncia de los sujetos trans para encajar en un sexo. Por ejemplo, se critica la renuncia al privilegio hombre (macho) en mujeres trans y se ha cuestionado su anhelo de reconstruir las categorías binarias (hombre o mujer)¹⁹. Empero, estas diferencias de los grupos trans y sus particularidades permitieron el surgimiento de estos grupos como una identidad y un nosotros, posibles. A partir de esto se han formado colectivos y teorías propias. Estos identifican las relaciones de jerarquía y diferencia e inician un proceso de politización de sus causas, pudiendo cambiar incluso ese status quo (Argüello 2013).

Para esta investigación es importante interpretar qué determina el proceso de identificación y tránsito del grupo trans, por lo que se rastrea a lo trans como la problemática que plantea la politización de identidades disidentes. Este aspecto implica reconocer que las identidades cambian su experiencia interna y externa y su tránsito mediante varios procesos como la pugna y reclamo, la renovación de artefactos sociales en los contextos sociales o la

¹⁸ Aquí una aclaración sobre la idea de asignación puesto que existen varias discusiones desde el feminismo y las teorías de género; estas debaten la idea de naturaleza y construcción social. Muchas discusiones se han centrado en el género como construido. No obstante, existen debates (como el Butler 2002), que indican que lo biológico-como natural o cuerpo también surge a partir de la construcción de verdades o racionalidades sobre estos. En consecuencia, la asignación también es una idea que sugiere un cumplimiento de expectativas sobre el cuerpo (sexo) y luego sobre el género, incluso, implica una relación.

¹⁹ Esta discusión se extiende dando origen, incluso, en el caso de mujeres trans a los transfeminismos, y otras corrientes del feminismo como el Trans-Exclusionary Radical Feminist (TERF). Debido al enfoque de la investigación en las políticas públicas, estos debates no son profundizados, pero constituyen posibles aspectos de problematización futura.

politización mediante movilización social y acción colectiva. Estos se vuelven claves para su reconocimiento en la política.

Además, en medida en que se aborda el saber sobre los grupos y nuevas identidades, la aproximación a su conocimiento y experiencia social cambia (Hogan 2014). De allí que se realice una aproximación a lo trans en perspectiva histórica tanto para contextualizar la problemática como para analizar la política. Así, es preciso localizar las discusiones en la historia que han abordado lo trans como problemática, para situar un estado de la cuestión.

La aproximación hacia el conocimiento de las poblaciones trans inició a partir de los estudios de la homosexualidad, bajo el entendimiento de desviaciones y perversiones en el comportamiento sexual de los individuos (Farji 2017, 40). A finales del siglo XVII, desde lo clínico, filosófico y social, se entendía a los cuerpos como anatomías comunes entre hombres y mujeres (Farji 2017, 40). A estos entendimientos se sumaron otros provenientes del discurso de la sexualidad, que sumaba a estas anatomías, nociones de reproducción y de funcionalidad del cuerpo (Szasz 2004, 65, Bourdieu 2000, 30). Todo aquello fuera de estas conceptualizaciones eran abordadas como anomalías o perversiones.

El estudio de lo trans, primero como travestismo y luego transexualidad, ocurrió en Europa Occidental del siglo XIX (Farji 2019), mediante los saberes y fundamentos de la criminología, la psiquiatría, la psicología y el psicoanálisis. Los saberes de estas disciplinas crearon fundamentos para sancionar las prácticas de los individuos que desafiaban las normas de conducta sexual las cuales estaban encaminadas a la reproducción hombre- mujer.

Anahí Farji (2017) realiza una revisión del travestismo y la transexualidad en su texto “Travestismo, Transexualidad y Transgeneridad en los Discursos del Estado Argentino”. En esta investigación se retoman algunas consideraciones de esta autora, enfatizando momentos y conocimientos que permiten entender cambios en la construcción social del conocimiento de lo trans y del grupo en el contexto social. Farji (2017) localiza el inicio del travestismo en el saber médico, como un pseudohermafroditismo, y en el discurso biomédico mediante aportes, principalmente, de sexólogos (Farji 2017, 40-50). Estos estudios en sexología ayudaron entender a estas personas de forma independiente y diferente a la homosexualidad.

Varias investigaciones de Richard Von Krafft Ebing, Henry Havelock Ellis y Magnus Hirschfeld contribuyeron importantes aportes sobre lo trans (Farji 2017, 40-50). Se retoman algunas innovaciones al conocimiento provenientes de las propuestas de estos autores. Krafft escribió en 1886 “*Psychopathia sexualis*” (Psicopatía sexual), texto en el que realizó una tipología de las desviaciones del comportamiento sexual y anomalía sexual psíquica. El estudio categorizaba a los individuos entre aquellos con atracciones homoeróticas, feminizaciones o con comportamiento deslocalizado del sexo género (Farji 2017, 40). Así también, Krafft indicó otras perversiones del comportamiento en relación a la sexualidad como el sadismo, el masoquismo y el fetichismo sexual (Farji 2017, 40). Estos entendimientos brindaban una perspectiva de continuidad en un trastorno, o un tipo de padecimiento, y se trataba a las personas trans de acuerdo a la profundidad del síntoma psicológico.

Havelock Elis, casi una década después, publicaría “Inversión Sexual (1987), originando nuevos aportes como el concepto de “inversión sexo estética” (en 1913) y “eonismo” (en 1920) (Farji 2017, 40; Farji 2020, 256). Estos difirieron de los anteriores estudios, puesto que posicionaban al travestismo como fenómeno *per se* y no como una sintomatología. Además, Havelorck Elis identificaría a la emocionalidad como un elemento primordial en los individuos para su travestismo y no solo como una simple práctica del cambio de vestimenta (Farji 2017, 55). Sus estudios ubicaron al travestismo en la subjetividad propia de las personas y como una experiencia del ser interna y externamente.

Alrededor de la misma época Magnus Hirschfeld (1910) escribiría “*Transvesties. The erotic drive to cross dress*” (Travestis. El impulso erótico de travestismo). En el texto, Hirschfeld discutía entendimientos sobre las personas que usaban ropa del sexo opuesto de manera independiente de su orientación sexual. En consecuencia, planteó que se debería hablar de un proceso de construcción de subjetividad o identificación, el mismo que puede hacer una ruptura entre la relación sexo género y deseo (Farji 2017, 40-55). Es este mismo autor quien en 1910 daría origen al término transexual (psíquico) para comprender a aquellos sujetos con un travestismo fetichista, es decir, con una experiencia de satisfacción que se produce en el sujeto al trasladarse o transitar al otro sexo (Farji 2017, 40-55).

A los estudios sobre la transexualidad se sumaron las investigaciones de David O. Cauldwell (1949), que incluyeron el conocimiento endocrinológico y la realización de prácticas de

cirugías genitales. Luego Harold Benjamin (en 1948 y después en su texto de 1966 “El Fenómeno Transexual”) descartaría la efectividad y necesidad de llevar a cabo un tratamiento psicoterapéutico (Farji 2017, 55). En consecuencia, Benjamin propondría como un método de tratamiento propició el acceso a la adecuación corporal, entendiendo como importante la producción de una identidad acorde al sentir de la persona. Los estudios de Benjamin empezaron a resaltar la importancia en la significación de los sexos como generadores de coherencia de identidad y no solo como función biológica que eran aproximaciones desarrolladas anteriormente.

Todos estos estudios fueron profundizados por John Money (desde 1955) quien incluyó otras prácticas médicas, discursos y entendimientos que dialogaban con la teoría social que se desarrollaba al momento (Farji 2017, 50). Así, Money pondría en consideración en el estudio de la transexualidad, el rol de género. Luego, Robert Stoller (1964) aunaría a estos estudios, aportes sobre la experiencia individual en lo social y anunció en la década de los 60 's la denominada identidad de género (Farji 2017, 50-60).

Aquí cabe reflexionar la importancia de esta discusión histórica por dos razones. En primer lugar y siguiendo a Farji (2014, 86), el estudio de la subjetividad de las personas trans deviene de un proceso de formación y de legitimación de discursos, principalmente, de las ciencias médicas biológicas y psicológicas, que para esta autora avalaron un dispositivo de la transexualidad. En consecuencia, este dispositivo²⁰ permite identificar y crear comprensiones del grupo poblacional trans, asociándolo primero a la desviación, luego a la salud mental y después como entidad propia, gracias a las modificaciones en los saberes.

En segundo lugar, este recuento histórico revela la formación de un tipo de relaciones y de posiciones estructurales en las cuales estos conocimientos sobre el travestismo y la transexualidad han ubicado a estos sujetos en diferente estatus (enfermo-sano, legal- ilegal). Respecto a esto se identifica una relación de diferencia y de jerarquización de los grupos trans frente a otros con sexualidades distintas, cis o binarias. No obstante, esta diferenciación y jerarquía no son estáticas, sino que cambian en el tiempo, puesto que cambian los discursos, los saberes y porque los mismos grupos generan estrategias de identificación colectiva

²⁰ Al mismo estilo que el dispositivo foucaultiano como un entramado de discursos filosóficos, verdades trascendentales sobre lo que es un transexual.

(formación del nosotros) para generar una politización (Argüello 2018). Así, solo en las últimas décadas, la acción colectiva, la investigación de otras ciencias y los discursos de derechos visibilizan y empujan a comprender otras identidades dentro de lo sexual. En consecuencia, cabe aunar a esta discusión histórica aquellos otros discursos y entendimientos de lo trans que han surgido desde la teoría social, el derecho y el activismo.

El conocimiento proveniente de lo social es crucial para esta investigación, puesto que aborda a los sujetos desde experiencias situadas y aunadas a la idea de la politización de la identidad (Argüello 2018; 2013, 14). Así, por ejemplo, entendimientos sobre lo trans se han impulsado desde el constructivismo y teorías críticas, así como gracias a la acción colectiva de movimientos feministas y luego de las diversidades sexuales, a partir de Stonewall en los 60s en la lucha por los derechos.

Desde los 80 's, y dado al brote del SIDA y a las constantes muertes de activistas trans (véase la discusión en Amigo 2019), se evidenciaba un auge del activismo trans. Sin embargo, para fines de esta investigación se rescatan dos discusiones teóricas que tienen origen en lo social y en el marco de los derechos, así como se han relacionado a los saberes médicos y al activismo. Estos son la noción de biocidadanía y de ciudadanía sexual.

La biocidadanía²¹ problematiza la construcción de nuevas verdades sobre el cuerpo, la concepción de uno nuevo (Simmell 2014, Farji 2017, 56) y su estética. Así, gozar de biocidadanía significa, en ocasiones, modificar el cuerpo. Esto, por un lado, conlleva ideas sobre el trasplante de órganos o implantes estéticos o médicos (biotecnologías o biomedicina) como mecanismos de salud y bienestar físico y mental. Por otro lado, la biocidadanía implica reconocer y garantizar derechos para la permanencia adecuada corporal, la vida digna y la inclusión de la persona en una sociedad y con grupos distintos. En consecuencia, este concepto problematiza sobre las relaciones sociales nuevas y el acogimiento de demandas en derechos en la salud, como aspectos que irrumpen con las lógicas institucionalizadas en los contextos sociales, basadas, por ejemplo, en el binarismo o la heteronormatividad. En el marco de la diversidad trans, la biocidadanía cuestiona y visibiliza las demandas de estas

²¹ Este término es entendido mediante la siguiente conceptualización “biocidadanía refiere a la configuración de colectivos e identidades que se constituyen debido al impacto negativo de ciertas intervenciones tecnológicas sobre el *bios*, y desde la otra, a individuos que desarrollan afectaciones colectivas no necesariamente negativas, dado su vínculo con nuevos procesos biomédicos y tecnológicos (Segue y Zabala 2019, 181).

poblaciones en términos de adecuaciones para una identificación deseada (Farji 2018, 12) y como medio para acceder a sus derechos en términos de goce de la sexualidad, reproducción (asistida) y demás actos necesarios para su relacionamiento con los otros.

La ciudadanía sexual parte del reconocimiento de que la garantía y distribución de derechos, así como el estatus ha dependido de aspectos dentro de la sexualidad. En este sentido, en las sociedades hay sistemas y jerarquías sexuales, que establecen normas de comportamiento y vivencia de la sexualidad (sexo, género- deseo). Consecuentemente, unos individuos han sido merecedores de determinado reconocimiento por parte del Estado y otros han quedado subyugados o por fuera de unos derechos, entre estos quienes irrumpen con la heteronormatividad y/o son cuerpos feminizados (Moreno 2006, 119).

Los grupos de mujeres, de diversidades sexuales, y por supuesto, trans han llevado procesos de pugna para cambiar estos sistemas y jerarquías. Para estos efectos se han establecidos dos procesos: uno de existencia y resistencia, y una práctica política o politización de demandas. Esto ha consolidado la noción de un activismo sociosexual que, además, insta la necesidad de tener otros derechos y garantías dentro del espectro de la (ciudadanía) sexualidad (Moreno 2006, 120). Por ejemplo, uno de estos derechos que se ha abordado en marcos internacionales de derechos en SSR es la garantía a la autonomía personal, la cual plantea la potestad humana y la voluntad de la persona de asumir su sexualidad. Entre esto está implícito su identidad sexual y práctica sexual de acuerdo a su vivencia propia (Romero y Muro 2016). La autonomía de decisión en lo trans supone el ejercicio de esta facultad humana de identificarse, aunque este proceso incluya el uso de tecnologías de adecuación corporal o la transformación parcial (transgenerismo) o total si así lo desea la persona (Farji 2019). En este sentido, plantea el reconocimiento de la identidad fuera de marco jurídicos o clínicos patologizantes y mediante la afirmación o tránsito (Farji 2020, 1-20).

Estos aportes han configurado nuevas relaciones sociales, entendimientos y justificaciones en el contexto social. Estos han sido consignas en procesos de movilización y de demandas al Estado. Fruto de estos procesos de contienda, las políticas públicas han cambiado y muchas han adoptado nuevos conocimientos y lineamientos, aun cuando se trate de asuntos técnicos o clínicos.

2.1.2. La sexualidad, el derecho a la identidad y el tránsito como asuntos para el Estado

La sexualidad se ha estudiado desde distintas disciplinas, así como es una problemática abordada en políticas del gobierno. Para esta investigación interesa realizar un recuento histórico corto de la sexualidad como asunto. Todo esto con el objetivo de reconocer su injerencia en las políticas y localizar a la identidad trans y al tránsito.

Siguiendo a Ivonne Szasz (2004), la sexualidad se discutió como concepto desde inicios del siglo XIX, desde la psicología, la psiquiatría, la pedagogía y la sexología. La sexualidad en aquella época se comprendía con ideas de impulso sexual natural, pensamientos moralistas y de acuerdo a un comportamiento sexual tradicional (Szasz 2004, 65). En el siglo XX, la visión médica de la sexualidad tomaría una fuerte injerencia, ubicando su importancia en el orden biológico del cuerpo, el carácter reproductivo heterosexual y en las conductas conyugales (Szasz 2004, 65). A finales de este siglo, las teorías sociales nutrirían su abordaje, situando a lo sexual en relación a un contexto, cultura y sociedad, así como a la experiencia interna del sujeto (Szasz 2004, 65). Consecuentemente, los estudios feministas, de diversidades sexuales, posestructuralistas, sociológicos y demás aportaron y aportan desde entonces críticas a las estructuras sociales, por ejemplo, introduciendo conceptos como el patriarcado, binarismo, etc, así como denunciando concepciones biologicistas.

Estas corrientes críticas del pensamiento generaron conocimientos en reacción a lo que sucedía en las sociedades humanas y fortalecieron otros debates y elementos inmersos en la sexualidad como el deseo erótico, el placer y la emocionalidad (Szasz 2004, 67). Todos estos movimientos de conocimiento entraron en discusión con el discurso médico, generando influencias (Szasz 2004, 67). Finalmente, se incluyeron conceptualizaciones provenientes de movilizaciones sociales y de marcos de derechos (Szasz 2004, 67).

Los abordajes sobre la sexualidad se sintetizan de la siguiente manera. Inicialmente se entendía a este concepto con ideas de normalidad, comportamientos apropiados y de verdades provenientes de los discursos jurídicos, higienistas y criminológicos. Esto permitió formar justificaciones naturalistas y universalistas con las cuales el Estado procedía a normar y sancionar el comportamiento de los sujetos (Szasz 2004, 70 Ramos 2007). Posteriormente, estas son arremetidas por las aproximaciones de las teorías sociales a la sexualidad, incluyendo otros aspectos y problematizando la conformación de las sociedades.

Consecuentemente, se refuerzan discusiones de derechos que después formarían las agendas internacionales y luego políticas nacionales.

Aunado a esto, si se revisa la salud sexual y reproductiva como asunto de políticas, se identifica que un inicio los gobiernos atendían aspectos como la maternidad y reproducción. Los fundamentos detrás de este tipo de abordaje respondían a ideas sobre la funcionalidad de los cuerpos, así como del rol social de madre (Sempol 2013, Ramos 2007). Los comportamientos de los actores fuera de estas consideraciones, entraban en el ámbito de lo penalizado más que la salud o eran parte de la esfera de lo privado (Sempol 2013).

Alrededor de 1988, las políticas abordaban principalmente la fertilidad, el derecho al embarazo seguro, la supervivencia de la madre y maternidad guiada bajo el binomio madre e hijo (Rich 1996, Ramos 2007). Los enfoques y la formulación del asunto de estas políticas tenían una dirección hacia el control natal y la planificación familiar (Ramos 2007). Esto da cuenta de que las problemáticas en torno al cambio demográfico, bio- regulaciones (biopolítica) y las nuevas organizaciones poblacionales eran de interés para el Estado.

En los 1960, la acción de movimientos sociales, principalmente, feministas y sexualmente diversos²² contribuiría para que el gobierno aborde otros problemas públicos y demandas de derechos. Cabe mencionar que en la década de los 60 's, la revuelta de Stonewall da inicio al apareamiento de organizaciones por los derechos LGBTI. Sin embargo, las diversidades sexuales impulsaron adelantos en la década de los 80 's, época en la que el descontrol de la epidemia del sida y del VIH movilizó a estos grupos (Amigo 2019, 20). De aquí en adelante se ha denotado la pugna y organización de los mismos para entrar en la agenda de los Estados, en el reclamo de sus derechos, entre estos a la salud y a la vida digna.

En salud sexual y reproductiva, la Declaración Teherán (1968) significó un cambio importante, puesto que proclamó el derecho de las personas a decidir sobre la reproducción y vida familiar (Ramos 2007). En adelante se presentaron otros abordajes en esta materia en sedes y plataformas internacionales. La década de los 90's vio la adopción de varias reformas

²² Amigo (2019) a cuenta organizaciones trans que surgieron en esta época (Conversion Our Goal) en 1967, al año siguiente formaría la National Transsexual Counseling Unit (Unidad Nacional de Asesoramiento Transsexual, siglas en inglés NTCU), siendo la primera organización constituida para apoyar y defender a estas personas y posteriormente, aparecerá el Servicio de Orientación Transexual en Estados Unidos (Amigo 2019, 15-20).

importantes con nuevos principios. Por ejemplo, la Tercera Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (Plataforma de Acción del Cairo 1994) y la Plataforma de Acción Mundial de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer) incluyeron nuevos entendimientos que incidieron en las políticas de SSR. La Conferencia elaboró una definición de la “*Salud Reproductiva como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de dolencias y enfermedades, en todas las cuestiones relacionadas al sistema reproductivo y a sus funciones y procesos*” (Ramos 2007, 25). Esta definición consideró aspectos de vida digna y cuidado.

La Plataforma, en cambio, incluyó el principio de igualdad de género y de diversidad sexual, por lo que movilizó nuevas acciones a realizarse por los países. Estos nuevos lineamientos empezaron a cambiar las visiones naturalistas, por visiones que contemplan un marco de derechos, calidad de vida y situación estructural de las personas (Romero y Muro 2016). Además, cabe decir que dieron un vuelco en el enfoque de estas políticas de centrarse solo en la reproducción a concientizar el derecho a la sexualidad como vivencia, placer y vida reproductiva. Quizá este aspecto se marcó como un gran adelanto y nuevo saber en este subsector.

En el siglo XXI, la Declaración de Principios de Yogyakarta (2006) abordó varios aspectos de la vida de las poblaciones LGBTI. Este instrumento internacional generó insumos para lograr avances internacionales y nacionales en materia de salud sexual y reproductiva²³. De esto cabe aclarar que varios países continúan en la adopción de los mismos.

Con el objetivo de situar a las identidades trans y su derecho al tránsito a la identidad deseada, es preciso indicar que desde las entidades mundiales rectoras de la salud se han emitido algunas directrices para su entendimiento. Estas directrices han influenciado, primordialmente, las políticas de salud mental y han apalancado contribuciones en el diagnóstico y acceso a la identidad deseada. Al ser el diagnóstico contemplado como un requisito para la adecuación corporal ha entablado un vínculo con la sexualidad, la reproducción y la salud.

²³ Véase página 8 de la Declaración de Yogyakarta. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48244e9f2#:~:text=Los%20Principios%20de%20Yogyakarta%20se,y%20la%20identidad%20de%20g%C3%A9nero.&text=Los%20Principios%20de%20Yogyakarta%20afirman,todos%20los%20Estados%20deben%20cumplir>.

Estas concepciones acogen las discusiones anteriores sobre el conocimiento de lo trans, la sexualidad y su abordaje médico. En el siguiente gráfico se realiza una cronología de términos para el diagnóstico de la transexualidad y el acceso al derecho al tránsito en diccionarios de salud.

Tabla 2. Cambios en el conocimiento y diagnóstico de la transexualidad

Año	Fuente de Consulta	Avance en inclusión de terminología
1978	CIE 9	Trastorno de identidad sexual en niños y Fetichismo travestista
1980	DSM III	Transexualismo y trastorno de identidad sexual en la infancia
1992	CIE 10	Trastornos de la identidad sexual en la infancia, Transexualismo y Travestismo de rol dual
1994	DSM IV	Por primera vez menciona la concepción de Trastorno de identidad de género, que suponía un mismo diagnóstico sin diferencia de edades.
2013	DSM V	Elimina la concepción patológica de trastorno, introduciendo el concepto de Disforia de género
2018	CIE 11	No considera la denominación transgénero como trastorno en sí mismo, por lo que incluye la concepción de incongruencia de género

Fuente: Amigo 2019 y datos tomados del trabajo investigativo

Las entidades emisoras de estos diagnósticos (Asociación Americana de Psiquiatría APA²⁴ y la Organización Mundial de la Salud OMS²⁵) han ido progresivamente transformando los entendimientos de lo trans y sus tratamientos. Esto se ha debido a que dentro de lo médico ocurren también reconfiguraciones sobre el tipo de tratamiento, medicalización y relación con los pacientes, por lo que existen discusiones que responden a diversos modelos médicos.

²⁴ Entidad emisora del Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales DSM (inglés)

²⁵ Entidad emisora de la Clasificación Internacional de Enfermedades CIE (inglés)

Así, los modelos hegemónicos tradicionales han respondido a una lógica de relación y atención jerarquizada del médico conocedor y del paciente quien se informa. Mientras que, a posteriori, surgen cambios que proponen nuevos modelos más horizontales y de conocimiento compartido, de acuerdo a lo que ocurre en la sociedad (Fiamingo 2016. 30-50). Estos últimos modelos han sincretizado el conocimiento técnico médico con lo social²⁶, aunando el impacto de las relaciones sociales y los padecimientos con el avance en diagnósticos²⁷. Esta discusión sobre innovaciones en los modelos médicos de atención es importante en esta investigación, ya que en ocasiones puede crear justificaciones técnicas para apalancar la situación de derechos de los pacientes. Por lo tanto, en la PSSR de estudio se enfatiza en detectar discusiones al respecto.

Igualmente, existen trabajos alrededor de lo trans por parte de organizaciones específicas en su la salud (como el Centro de Excelencia por la Salud Trans (CEST) o la Asociación Mundial de Profesionales para la Salud Trans (WPATH siglas en inglés). Estos trabajos, sumados a la acción de los mismos movimientos trans, han influenciado en modificaciones en las últimas ediciones de estas fuentes de consulta. Incluso, su participación ha permitido la implementación categorías de análisis y de otra denominación en los diagnósticos como disforia de género²⁸, variabilidad del género,²⁹ que buscan cambiar las nociones de cuadros patológicos.

Sin embargo, los movimientos sociales trans y el activismo buscan salir de las categorizaciones de los diccionarios. Esto se debe a una búsqueda de alcanzar la despatologización de la transexualidad. En este sentido, las poblaciones trans buscan dejar de figurar en estas fuentes de consulta, tal como ocurrió con la homosexualidad, y que la garantía al tránsito a su identidad deseada responda a su autonomía de decisión. Así, se identifican varios movimientos en contra de los diccionarios, por ejemplo, en 2007 el movimiento Stop Trans Patologization (Detener la Patologización Trans de Barcelona). Este movimiento

²⁶ Esta discusión es interesante porque permite comprender que la formación del conocimiento deviene de varias aristas de otras ciencias y de la vivencia o relaciones sociales. Asimismo, los avances en el conocimiento devienen de la acción e interés social de las temáticas clínicas y de la construcción que tienen los mismos asuntos como positivos o negativos.

²⁷ Véase por ejemplo el estudio de Dellacasa (2019) y Fiamingo (2016). En estos trabajos se observa como los artefactos de hacer sentido (estereotipos, creencias y percepciones) permiten el avance en el abordaje y tipo de abordaje de algunas enfermedades o situaciones de las personas.

²⁸ Referida a la auto identificación diversa a la del sexo biológico (OPS 2011).

²⁹ En relación a la asunción y expresión del género diversa respecto del sexo como práctica y roles socialmente asignados (OPS 2011).

buscaba el retiro de la concepción de disforia y la modificación de incongruencia del CIE 10 (Amigo 2019, MSN 2015, 38). Las mismas poblaciones trans han mostrado su descontento con estas calificaciones al presentar una visión binaria y sesgada en el acceso a su derecho a la salud y al tránsito.

La importancia de este recuento sobre la sexualidad, los cambios en los asuntos de las PSSR y de los diagnósticos para la transexualidad y el tránsito radica en dos argumentos. Primero, estos recuentos ayudan a determinar bases históricas que revelan cómo los ejecutores y quienes generan lineamientos de políticas (*policymakers*) han abordado a estos grupos. Muchos de estos casos se repiten en los diferentes contextos de los países. Segundo, todo este conocimiento y discusiones sobre el asunto conforman una percepción sobre el grupo, su construcción y la importancia de tratar determinadas demandas en el diseño. De allí, que sean discusiones útiles para el análisis posterior.

2.2. Poblaciones trans y el tránsito en las políticas de salud sexual y reproductiva

En este apartado se realiza una descripción de la política de salud sexual y reproductiva argentina, tomando en consideración los siguientes puntos de utilidad para el conocimiento de su diseño en relación al grupo trans. Por un lado, interesa revisar la composición del sistema y subsistema para reconocer sus estructuras de implementación, agencias, brevemente su objetivo y su diseño por etapas. Por otro lado, se resaltan algunos instrumentos.

Un punto de partida para entender el diseño de la política y su implementación es empezar por reconocer la estructura del Sistema Nacional de Salud. Argentina es un país federado con 23 provincias y una ciudad autónoma (capital federal) Ciudad de Buenos Aires. El sistema de salud argentino está compuesto por tres actores, público, privado y de obra social³⁰. Al ser una nación federada existen tres niveles de acción, nacional, provincial y una red local de centros a nivel municipal. Tanto el nivel nacional como el provincial tienen rangos ministeriales y pueden crear secretarías o coordinaciones como parte del diseño e implementación de las políticas nacionales (Belló y Becerril-Montekio 2011, 597).

Asimismo, el sistema de salud argentino tiene tres niveles de atención, uno primario ambulatorio, uno secundario de internación y uno terciario de hospitalización muy equipada.

³⁰ De seguridad social

En el primer nivel, los efectores de la política trabajan en la prevención, atención general y promoción en determinados ejes de la salud. Estos niveles se ubican en municipalidades y centros locales (Belló y Becerril-Montekio 2011, 597).

En el segundo nivel se atiende cirugía, especializaciones y casos derivados, por lo general, en hospitales provinciales (Andrea Bianchi, funcionaria del servicio de salud, en entrevista con la autora, 20 de enero 2021). Por último, en el tercero se encuentra una infraestructura sólida, con áreas y especializaciones de todo tipo, en hospitales de dirección nacionales o en determinados provinciales, pero que son muy equipados (Belló y Becerril-Montekio 2011, 597). Aquí se denota que la composición del sistema es compleja en la coordinación de actores y de acciones (Andrea Bianchi, funcionaria del servicio de salud, en entrevista con la autora, 20 de enero 2021).

En adición, es necesario indicar que Argentina tiene un sistema descentralizado de la salud, por lo que existe un número reducido de hospitales nacionales³¹. En el caso del subsistema de salud sexual y reproductiva, el nivel nacional es quien determina los lineamientos generales de gestión de la política a través de una agencia. Los otros niveles provinciales y municipales siguen estos lineamientos o los amplían, priorizando aspectos de acuerdo a sus estrategias y problemáticas demográficas (Belló y Becerril-Montekio 2011, 597; Suarez y Cattaneo 2017, 3).

El seguimiento de políticas y la asignación presupuestaria para el sector público de la salud es llevada a cabo por el Ministerio de Salud de la Nación (MSN nivel nacional). Este es el rector del servicio para los actores de medicina pública, prepagada y de obra. El financiamiento parte del presupuesto general del Estado al ente rector nacional. Este, a partir de los reportes, acuerdos y comunicaciones con los otros niveles, realiza las asignaciones presupuestales para las políticas (Belló y Becerril-Montekio 2011, 597). Aquí cabe mencionar que, en caso de acceso financiero a la salud para obra pública, el ente rector es el de la seguridad social, que coordina con el MSN (Gabriela Perrotta, ex coordinadora del PNSSR y académica, en entrevista con la autora, 23 de febrero 2021).

³¹ Por ejemplo, Belló y Becerril-Montekio (2011) indican que para el 2000, solo el 1,8% de los hospitales públicos pertenecían al nivel nacional.

El nivel nacional genera las directrices de las políticas de salud incluidas aquellas de salud sexual y reproductiva de acuerdo a la ley 25 673. Así, la entidad expide unos objetivos de política y lineamientos para instrumentos³², construyendo un primer diseño. De esta forma, cada subnivel realiza un proceso de acogida de lineamientos y en ocasiones de *reframing* y rediseño (Belló y Becerril-Montekio 2011, 597). De allí que las diferentes provincias y la ciudad de Buenos Aires presenten avances y características diferentes del diseño de la PSSR en el territorio y que su implementación sea diferenciada. Esto, por supuesto, abre consideraciones en términos de desigualdad en avances al tratamiento del grupo trans en sectores geográficos.

En el análisis de esta investigación se comprende la complejidad de rastrear la aplicación del diseño general de la PSSR en su consideración a las poblaciones trans. Por lo tanto, se decanta por una interpretación y estudio de los factores formulados en la hipótesis como posibilitadores de la construcción social del grupo trans, a nivel nacional. Así también, cabe indicar con antelación, que se realiza otro recorte de análisis, puesto que se limita al estudio de instrumentos que dan cuenta de los grupos trans como destinatarios. De esta forma, se toman las líneas generales para analizar su construcción y re significación, de acuerdo con los procesos generales que han ocurrido a nivel del contexto social, pero sobre todo del contexto del asunto y de diseño. Esto es lo que se esperan interpretar en la sección del análisis.

El subsistema de salud sexual y reproductiva a cargo de la política aparece con la promulgación de la ley 25.673 de 2002. Esta ley permite la creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva en 2003, agencia rectora y a sus estructuras (agencias locales y provinciales). La PSSR tiene los siguientes objetivos expresos: mejorar la salud sexual y reproducción sin discriminación; brindar información con enfoque en el cuidado y prevención de anticoncepción; reducir muertes materno infantil; prevenir las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS), especialmente, SIDA y VHI y potenciar el enfoque género (Ley 25.673/2002). La rectoría de la política radica en el Ministerio de Salud de la Nación, a través de su departamento o coordinación especializada. La ley 25.673 indica la coordinación con otros ministerios como el Ministerio de Educación y el de Ambiente, así como con el Consejo Federal³³, que es el órgano representativo del nivel subnacional (Ley 25.673/2002). Por lo

³² Principalmente, de tesoro financiamiento, de información mediante directrices y guías, indica las disposiciones de ley y reglamentos, así como la vía organizacional para la ejecución de la política.

³³ Esta entidad reúne representantes de los niveles provinciales y de la ciudad autónoma.

tanto, las disposiciones programáticas derivadas de la política implican un trabajo conjunto y una visión interministerial para el alcance de los objetivos en SSR.

Además, este trabajo coordinado guarda una lógica de garantía de los principios constitucionales y de derechos, que se atienden mediante otras coordinaciones.³⁴ Este aspecto es clave para entender el diseño, la implementación y el tratamiento a los grupos como destinatarios porque supone que varios actores están inmersos en la implementación de la política y diseños de instrumentos (conjuntos). Inicialmente, la política era regida por un área o coordinación con el nombre de Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Esta área articulaba acciones en salud sexual y salud reproductiva. En el año 2019 se otorga a esta área, el nivel de Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (DNSR), teniendo más margen de acción sobre el diseño, construcción y aplicación de la PSSR. La DNSR realiza en general estas acciones: promoción de la atención y servicios de SSR con perspectiva de derechos, género y diversidades sexuales; articula programas con las provincias, fortalece consejerías de SSR con modelos de autonomía personal e integridad; provee insumos y desarrolla estrategias en temas de anticoncepción, parto e ITS; y provee información y material en educación sexual y reproductiva (DNSR 2021). Igualmente, a partir de su creación coordina y articula la política con la Dirección Nacional de Políticas para la Diversidad (DNPD) y con sus subsecretarías (la subsecretaría de políticas para la igualdad SPD y la subsecretaría de políticas de diversidad), así como con otras direcciones del Ministerio de Salud (Oizerovich y Perrotta 2016, 3).

Un segundo aspecto para entender a la política en estudio son sus etapas de diseño y el reconocer que este sigue en estado de construcción. Esto supone, que la política está en perfeccionamiento e incluye nuevas estrategias y actualizaciones en el conocimiento del asunto de la salud sexual y reproductiva y el tratamiento de los destinatarios, de acuerdo a las problemáticas que se van abordando. De allí que es importante retomar una perspectiva histórica que servirá en el análisis para ubicar las dinámicas y los actores.

La primera etapa de la PSSR (inicial) fue en 2002- 2006, con la aprobación de la ley 25.673. En estos años el MSN instauro la Coordinación y esta implementa la Dirección Nacional de

³⁴ Por ejemplo, el Instituto Nacional Contra la Discriminación, Racismos y la Xenofobia INADI, fue la entidad a cargo de coordinar la no discriminación por orientación sexual en 2005 (con el Plan mencionado anteriormente) con varios ministerios, incluido el de salud (INADI 2021 (Ley 25.673).

Maternidad e Infancia. El objetivo de esta etapa era el alcance de los objetivos de acuerdo al enfoque que tenía la política en ese entonces, es decir, con énfasis en la reproducción en derechos (Suarez y Cattaneo 2017, 3). De allí que esta etapa denota un diseño centrado en ámbitos de la mujer.

En la segunda etapa (institucionalización) 2006-2010 se implementaron otros programas como el de anticoncepción (que operó a manera de sistema de provisión nacional), anticoncepción quirúrgica (ley 26130/2006), parto respetado (ley 25929) y luego de educación salud sexual y reproductiva integral (Suarez y Cattaneo 2017, 3). Esto ocurrió a través de marcos normativos o leyes. En consecuencia, se implementaron acciones en educación, por ejemplo, mediante el trabajo conjunto interministerial entre el Ministerio de Salud y el de Educación para un diseño integral de directrices.

En la tercera etapa (construcción) 2010-2014 se fortalecieron las acciones vigentes y se introdujeron capacitaciones al personal. Lo remarcable de etapa ocurrió con el acogimiento de dos estrategias, la primera incluir el abordaje de las diversidades sexuales (identidades, orientación, prácticas sexuales y expresiones de género) y la segunda de las poblaciones con discapacidades. En este periodo (concretamente en 2010) se introduce, además, la línea de atención integral 0800, buscando un modelo de SSR que sea más garantista de derechos (Suarez y Cattaneo 2017, 3- 4).

Cabe detenerse en la descripción de esta etapa de diseño de la PSSR, puesto que estuvo marcada, por la incidencia de tres normativas, las reformas a la Ley de Salud mental para impedir tratamientos patologizantes, la ley de educación sexual y la aprobación del matrimonio igualitario de 2011. Estos marcos normativos y algunos otros instrumentos internacionales se terminaron trasladando a la política (Ozeirovich y Perrotta 2016, 3).

Desde 2010 (hasta 2012) se efectuó el Proyecto de Creación de Consultorios Amigables para la Diversidad Sexual (Weller 2013, 8-15). Este proyecto fue realizado por Dirección de Sida y Enfermedades de Transmisión Sexual (DSyETS) del MSN en alianza con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH-sida (ONUSIDA), Fondo de Población de Naciones Unidas (UNPFA) y la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). El Programa reunió poblaciones trans activistas y LGB, académicos y efectores de la salud, tuvo

el fin de hacer un diagnóstico de la salud LGBT en catorce provincias. Esto decantó en la implementación de los Consultorios Amigables CA en siete localidades del país San Juan, Salta, La Matanza, Mar del Plata, Rosario, Lanús y San Martín³⁵ (Weller 2013, 8-15).

El enfoque de este proyecto era brindar condiciones de salud a las diversidades sexuales de acuerdo a sus necesidades, por lo que ayudaba al cumplimiento de las disposiciones generales de varias políticas incluyendo la PSSR, pero sobre todo en las de prevención de las ITS, VIH y SIDA (Weller 2013, 8-15). Sin embargo, como se observa en el análisis, tuvo una incidencia en la dirección de la PSSR en estudio. Aquí se aclara el hecho de que, el tratamiento de las ITS y SIDA, son parte de esta otra dirección, empero, ambos organismos rectores coordinan ciertas acciones.

En 2011 se establece un convenio hacia una SSR integral y sin discriminaciones entre la entidad del nivel nacional y las provinciales; y luego (en 2013) se abordarían temáticas en reproducción asistida (Suarez y Cattaneo 2017). A esto se suma la aprobación de la ley 26.743 (LIG 2012) de identidad trans, que permite observar varias acciones e instrumentos que ampliaban el alcance de la política hacia nuevos destinatarios. Como resultado esta etapa de la política presenta varios cambios.

Finalmente, la etapa actual del diseño 2015- 2020 ocurrirían modificaciones en la estructura de implementación de la política, así como la expedición de decretos y resoluciones que materializarían acciones para las personas trans. Estos son objeto de discusión en la sección de análisis. La identificación de las etapas es útil para entender el análisis en perspectiva histórica.

En materia de acciones e instrumentos que abordan a las poblaciones trans se puede mencionar, por ejemplo, las mesas de trabajo como en el caso de la resolución 65 de 2015, que incluye directrices para hacer efectivo el derecho a la identidad de género en la salud. De esta acción y del decreto 903 se daría paso a la expedición de la primera Guía de Atención Integral a la Salud Trans (SSC 2015). Algunos de estos aspectos son mencionados en la sección subsiguiente. Sin embargo, este apartado realiza unas primeras descripciones que permitirán, a continuación, un análisis más en detalle.

³⁵ Todas ciudades con un nivel de atención generalmente de centros locales o primaria.

Capítulo 3

Análisis y resultados

En este capítulo se presentan las evidencias y se desarrolla una interpretación de acuerdo al marco analítico y la pregunta de investigación. Además, con miras a operacionalizar el análisis singular de acuerdo a la metodología, se parte de la hipótesis principal para establecer sub- hipótesis de trabajo. Estas sub- hipótesis se formulan tomando cada uno de los factores A innovación del conocimiento de lo trans en el contexto social y del asunto, B presión del activismo y organizaciones de apoyo con el discurso de derechos en dinámicas de *framing* y diseño y C acción del actor a nivel del contexto social o sistema de salud. Cada una de la sub-hipótesis constituyen una premisa de trabajo que guía la interpretación mediante un razonamiento sobre en qué medida este factor incide o afecta a la construcción social (de merecimiento, pugna etc) o al ejercicio de mayor poder político, conforme a la presentación de las evidencias. La información de los apartados de este capítulo se organiza y presenta según las instancias, contexto social, contexto del asunto y diseño.

3.1. Contexto Social

Retomando el marco de análisis de Schneider e Ingram (1997), el contexto social es la primera instancia de observación e interpretación, y es el estadio inicial del proceso (ideal típico) de la construcción social del grupo trans como meta. Según las autoras el contexto social presenta elementos que permiten identificar algunas particularidades del caso, que luego tienen injerencia en el asunto o problemática de lo trans que trata la política de SSR.

Para el análisis se identifican los elementos del contexto social, valores democráticos, ciudadanía y justicia. El objetivo es observar cómo estos surgieron bajo ciertas percepciones y creencias que actúan como artefactos de hacer sentido a un tipo de valores democráticos, de ciudadanía y de justicia a lo largo de la historia argentina. Posteriormente, se observa cómo se ha abordado lo trans y a las poblaciones trans como problemática social, en base a las percepciones y creencias que conforman su construcción social como grupo.

La hipótesis de investigación plantea que la innovación o avance sobre el saber de lo trans es un factor que tiene injerencia en la construcción social del grupo en la política. Esto ocurre porque en el contexto social, el conocimiento o saberes sobre los grupos poblacionales cambian en relación a las concepciones de ciudadanía, justicia y participación. De allí que

tengan relevancia en este apartado y apalanche a su condición de merecimiento o ejercicio de poder.

La discusión del contexto social argentino en perspectiva histórica debe iniciar referenciando que, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, el surgimiento de Argentina como república guarda una herencia colonial que influye en el tipo de Estado-nación y en la idea de ciudadano y de justicia. Una de estas herencias coloniales es el mestizaje, y con este el sincretismo religioso que dio un relevante papel a la iglesia en los asuntos públicos (del Estado) y en los privados, a través de la figura de la moral y del derecho (Figari 2010, 226). Desde la conquista, la iglesia formó la cultura, el arte y la sociedad mediante valores y creencias religiosas. Estas constituyeron una moral aceptada y la idea de convivencia (entre el indio, el mestizo, el blanco, etc). La influencia de la iglesia data de más de 300 años (Osuchowska 2014, 70), teniendo un papel prominente en al menos dos aspectos jurídico y social; de los que ha legado una serie de percepciones y constructos sociales.

En primer lugar, la iglesia ha influenciado en lo jurídico, mediante acuerdos (concordatos)³⁶ firmados con los Estados. Estos acuerdos han establecido una relación entre ambas instituciones basada en el respeto y el reconocimiento legítimo. De allí que incluso, a pesar de las revoluciones liberales y de la laicidad, la coexistencia con la iglesia fue posible³⁷. A esto se suma la colaboración de esta institución a las independencias y la influencia del derecho natural (iusnaturalismo), del cual la iglesia es defensora³⁸ (Osuchowska 2014, 70-75). Así, es posible entender la naturalización de la participación de la iglesia en discusiones políticas y jurídicas, comprendiendo su papel en la formación de unos discursos legales (derecho) y su relación recíproca con el Estado. La participación de la iglesia incluso ha sido

³⁶ De acuerdo a Osuchowska (2014), los concordatos se firmaron a lo largo del siglo XIX y XX, con distintos papas (Pío IX y León) estableciéndose las garantías y tipo de cooperación. Una de estas era el cambio de territorios y jurisdicciones (o patronatos) por el reconocimiento de la religión a nivel nacional. También incluían exenciones tributarias.

³⁷ De acuerdo a Di Stefano (2011) ocurría que muchos gobernantes (argentino) era católicos, incluso en medio del discurso laicidad

³⁸ Esta relación entre la iglesia y el Estado es importante puesto que de ella se desprende las nociones de laicismo y de secularización. El laicismo fue promovido por las épocas liberales de las naciones latinoamericanas (incluida la argentina) para reclamar que el poder político debe ser de la voz del pueblo, LA secularización, siguiendo (Carbonelli et al 2011) surge del pluralismo religioso que fue surgiendo y de la necesidad de separar la religión de las diferentes esferas de lo civil y lo social. La mayoría de países de América Latina han declarado ser laicos, no obstante, la secularización no ha tomado tanta relevancia en las sociedades, en parte por el apego y en parte por la unión de la iglesia con las elites, y esto ha permitido y permite que se comprometa el laicismo y que surjan al menos en el nuevo siglo XXI los fundamentalismos religiosos para evitar la pérdida de los valores tradicionales, en especial, en temas de la sexualidad como con el matrimonio igualitario, niñez trans. De allí grupos como con mis hijos no te metas.

clave en la promulgación de políticas e instrumentos de políticas, así como en la formación de valores que mantienen, hasta la actualidad, el respeto de la gente bajo un tipo de superioridad espiritual.³⁹ De allí que persistan grupos conservadores religiosos.

En segundo lugar, la iglesia ha estado a cargo de la educación y del abordaje de problemáticas que el gobierno no abordaba anteriormente. Por un lado, la iglesia inculcó con la fe católica cristiana, una educación basada en creencias morales y conductas puras, bajo la figura de la santa familia como el núcleo de las sociedades funcionales. Consecuentemente, de esta educación surgieron percepciones reivindicadoras de la familia heteronormativa y de los roles de género tradicionales. Estos se constituyeron como cualidades de ciudadanos funcionales y serviciales a la patria.

Por otro lado, la iglesia ha abordado esferas de la vida privada como la sexualidad bajo la idea de reproducción (heterosexualidad) y ha cumplido funciones de atención antes del Estado, por ejemplo, abordando la pobreza. De esta forma, ha forjado apego y construcciones legitimadas que justifican qué es ser buen prójimo. Hasta hoy estas construcciones continúan vigentes pese a los intentos de secularización. Esto permite entender la dificultad en separar el poder civil y político del religioso.

A estas creencias y percepciones religiosas que han formado una moral, se suman otras en el proyecto de construcción de Estado nación. Estas otras percepciones se han amparado en imperativos de controlar y normalizar cuerpos y comportamientos para ser ciudadanos de “bien”. En contraposición, aparecieron algunos actos como “Auxiliares del delito”, figurando, entre estos, los maricas, los maleantes, el trabajo sexual y el travestismo (Farji 2017, 45).

Así, los ciudadanos con valores democráticos positivos para la conformación de un Estado Nación (artefacto hacer sentido del buen ciudadano) surgieron con calificativos de funcionales, normales y de trabajadores. Por lo general, estos eran hombres blancos heterosexuales y mujeres castas, heterosexuales y dedicadas a brindar hijos para la patria (Figari 2010, 2016). Se sumó a estas construcciones, algunas ideas fuerza (en términos de Bourdieu 2000) sobre la propiedad, posesión de riqueza y un tipo de trabajo, que coadyuvaron

³⁹ En la investigación de Carbonelli et al (2011) y de Di Stefano (2011) se resalta como incluso legisladores y juristas utilizan el derecho canónico, el natural y fortalecen la opinión de la iglesia (por ejemplo, el Opus Dei) en temas como la defensa de la vida desde la concepción.

a la concepción de moldes o tipos de ciudadanos (deseables) (Figari 2010, 226). En oposición a estos ciudadanos se formaron grupos indeseables como los pobres, los pervertidos sexuales (los sodomitas y travestis), los vagos y de color (Figari 2010, 226). Para los primeros, el Estado reconocería, a través de las políticas, una serie de beneficios más pronto que para los otros.

A lo anterior, se adicionan dos condiciones del contexto social histórico en el periodo de institucionalización y de liberalización. Una primera fue la consolidación de Argentina como nación federada, reconociendo la heterogeneidad en los acuerdos y acciones. El federalismo actualmente significa la heterogeneidad en la adopción, diseño e implementación de políticas en el territorio.

Asimismo, la idea de federación implicó e implica una situación singular para los grupos poblacionales, lo que quiere decir que la vivencia de las poblaciones es diferenciada (ciudadanías geográficas). De allí que se alegue que no ha significado, ni significa lo mismo ser trans en Jujuy que en Buenos Aires (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero y Marcela Gabiout, funcionaria del servicio de salud en Buenos Aires, en entrevista con la autora, 21 de enero 2021). De esto se puede extraer que, la vigencia y aplicabilidad de estos valores democráticos y ciudadanos varía de acuerdo a los niveles administrativos y de la localización geográfica.

Una segunda condición es que desde la época del general Roca (180⁴⁰ a 1916) en el periodo de República Liberal, Argentina acogió un alto porcentaje de poblaciones migrantes⁴¹ provenientes de países europeos (Italia, Alemania, Francia y España). Estas poblaciones llegaron en busca de oportunidades de trabajo, gracias al acelerado crecimiento económico del país. Sin embargo, más allá de ubicarse en estratos altos, estos migrantes pasaron a formar parte de la clase trabajadora (Molyneux 2003, 4-9).

La relevancia de la migración radica en que transformó la conformación demográfica y sobre todo promovió el surgimiento de un pensamiento ideológico que se aunó a la demanda social

⁴⁰ Aquí una precisión, el general Roca gobernó en dos ocasiones 1880-86 y 1898-1904, en la denominada época de República liberal (Casa Rosada 2021).

⁴¹ Maxine Molyneux (2003) menciona que 1895, éstos representaban el 20% de los aproximadamente 4.000.000 de habitantes de la Argentina, y el 52% de la población de Buenos Aires, la ciudad capital.

de sectores trabajadores.⁴² Así, se originaron movimientos obreros radicales, socialistas y anarquistas (Molyneux 2003, 4-9). Estos movimientos históricamente han demandado mejores condiciones en la esfera política y social (Molyneux 2003, 4-9).

En este sentido, esta renovación de pensamiento se interpeló e interpuso a los valores democráticos de propiedad, clase alta, etc (de buen ciudadano), formando nuevas percepciones y creencias. Estos movimientos ideológicos acompañarían (y acompañan) las luchas de algunos grupos que habían sido construidos desfavorablemente.

Por ejemplo, en el ámbito de género, desde las décadas de 1880-90 se denotaría una conformación de un movimiento feminista radical y anarquista (véase Molyneux 2003 con la revista *la Voz*). Este cuestionaba el control de la iglesia y del Estado sobre las mujeres. Estos grupos feministas estaban aliados con movimientos obreros radicales y socialistas, sin embargo, su acción social se enmarcó en el alcance de políticas sociales de tinte laboral y de seguridad social (Mollyneux 2003).

De esto cabe acotar que la conformación de movimientos sociales ideológicos ha sido parte del contexto social argentino desde sus inicios. Estos grupos han dado gran discusión de temáticas y de pensamiento crítico e ideológico social-político sobre los valores democráticos y de buenos ciudadanos. Asimismo, estos movimientos se han ocupado de abogar sobre grupos desfavorecidos como mujeres y los mismos grupos de diversidad. Hasta la actualidad logran una acción social significativa, lo que implica que tienen incidencia política.

A posteriori, el contexto social del periodo entre guerras se caracterizaría por la inestabilidad social, política e institucional. Esto generó revueltas e ingobernabilidad del sistema político (Casa Rosada 2021). Así, llegaron a la *politics* líderes con un personalismo fuerte, siendo el exceso de presidencialismo una particularidad que ha impreso políticas con ciertas características y ha instaurado percepciones y creencias sobre la democracia y la ciudadanía. Por ejemplo, en 1943 se produjo un golpe militar y luego tomó el mando Juan Domingo Perón.

⁴² Este periodo de la historia argentina hay una consolidación de algunas instituciones como el sistema monetario y la justicia. Sin embargo, lo interesante es la demanda social con la existencia de políticas como la de educación que se caracterizaba por ser gratuita, universal y obligatoria (Casa Rosada 2021).

Perón se caracterizó por un discurso laborista y durante su gobierno mejoró y favoreció las condiciones de vida de los grupos trabajadores y obreros (Casa Rosada 2021). Esta época constituye el período peronista en Argentina, con gran relevancia partidaria hasta la actualidad.

Las políticas de Perón renovaron las percepciones sobre quiénes eran buenos ciudadanos y qué valores democráticos regían. Asimismo, la figura de Eva Perón (esposa de Perón) fue clave para ubicar el papel del género en el contexto social de esta época. Esto se debe a que Eva dio paso a la formación de un partido peronista de mujeres y al voto femenino en 1947 (Molyneux 2000, 14). De esta forma, este gobierno movilizó a grupos con valores y percepciones distintas que antes ocupaban un lugar alterno en las políticas.

No obstante, el contexto peronista también impuso unos valores democráticos y artefactos que construían un tipo de ciudadanía y acceso a la justicia. Estos estaban ligados a la defensa de la institucionalidad del Estado que incluía la concepción de unos soldados peronistas patriotas, de bases obreras, a la par que se reivindicaba la familia con Eva, al ser las mujeres las madres de los soldados de Perón (Mollyneux 2000, 14). En consecuencia, el período peronista elevó valores del trabajo y de la familia como democráticos, así como reafirmaba los roles de géneros tradicionales y las prácticas heterosexuales como cumplimiento del buen ciudadano (Molyneux 2000, 14). De aquí se denota la influencia católica.⁴³

Al gobierno peronista le sucederían golpes militares entre 1966 y 1973 hasta el regreso de Perón en este último año. Posteriormente, con el declive del liderazgo peronista, le sucedería la dictadura de Jorge Videla en 1976 (Casa Rosada 2021). La época de dictadura se caracterizó por ser una de las más represivas y violentas con vulneraciones sistemáticas a los derechos humanos como, por ejemplo, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales. Este contexto fue degenerativo, puesto que hubo una proliferación de acciones sancionadoras y políticas de Estado con las cuales el gobernante justificaba la construcción negativa de poblaciones opositoras y de todo aquel que irrumpía con la moral y política implantada con su figura.

⁴³ Bianchi (2005) estudia la relación del peronismo y la iglesia, estudiando la influencia de la religión en la educación y las disputas y apoyo entre Perón y la iglesia, por el personalismo del líder.

Hasta este punto, cabe aclarar que la lectura acerca de los valores democráticos y ciudadanos en la historia de Estado- Nación y de vida republicana de un país, no está aislada de las discusiones de justicia. Por el contrario, estos valores democráticos y del buen ciudadano son lo que incidirían en un tipo de justicia en términos de reconocimiento, distribución de derechos y aplicación de sanciones.

Ejemplos de esta relación en el contexto social hasta aquí descrito son dos hechos útiles para fines de análisis interpretativo. Por una parte, la expedición de normativas de sanción que surgieron en Argentina (desde los 30 y luego en los 50), denominados Edictos Policiales y los Códigos Contravencionales. Estos dieron a la policía el control del orden y el poder de establecer sanciones por actos que contravenía la conducta y la moral de la época. Entre algunas conductas estaban la prostitución y el travestismo (esto será retomado a posteriori) (Farji 2017, 50).

Por otra parte, es importante notar que, en la dictadura de Videla, las nociones de justicia se vieron comprometidas bajo su visión. Por lo tanto, hubo una exacerbación de violencia por contravención a las conductas “propias”, “morales”, “patrias” de la dictadura. Esto ocasionó la encarcelación de apostadores, prostitutas y también de hombres homosexuales y travestis por su irrupción con la heterosexualidad y “la normalidad” (Farji 2017, 50-80).

En reacción a estos excesos de vulneración y castigo aparecieron grupos y movimientos organizados. Así, en el contexto se formarían importantes movimientos reivindicadores de derechos como, por ejemplo, el movimiento de las Madres de la Plaza de Mayo en reclamo a los presos de dictadura y vulneración de derechos (Figari 2010, 229).

En el caso de diversidad sexual, la justicia imponía sanciones a quienes vivían por fuera de la moral heterosexual patriarcal. Las prácticas judiciales estatales incluían campañas de limpieza de homosexuales y travestis, evidentemente, con muerte y maltrato (Figari 2010, 229). En reacción a esta violencia, en 1967 surgiría el Movimiento Nuestro Mundo de resistencia homosexual, que posicionó a Argentina como el primer país de la región en el sur con

activismos LGBTI. Luego aparecería el Frente de Liberación Homosexual (1970) que terminó con la culminación de la dictadura (Figari 2010, 226-229).⁴⁴

Este aspecto permite entablar una discusión al respecto de la ciudadanía ligado a lo sexual con fines de entablar una conversación con la política de estudio y el grupo de estudio. La ciudadanía sexual, durante estas épocas, se limitaba a la moral sexual religiosa y heteronormativa. En consecuencia, las conductas fuera de esta moral eran denominadas como pervertidas y sancionadas por la justicia (Moreno 2006). Este aspecto es profundizado en el contexto del asunto, no obstante, importa resaltar el surgimiento de (en términos de Moreno 2006) un activismo sociosexual por parte de los grupos antes mencionados. Este aparece en reacción a la violencia e implicaba una resistencia a la sexualidad “normalizada”. El activismo se convierte en un nuevo valor, forjado por los grupos, el cual incide en las dinámicas del contexto del asunto y en el grupo en tanto le posibilita un acceso al ejercicio de poder político mediante la movilización.

Hasta este momento, importa hacer dos puntualizaciones que seguirán influyendo en el análisis de los siguientes apartados. Por un lado, en Argentina surgiría un sentido de restauración y reparación de derechos de grupos vulnerados por parte del Estado, que es fruto de la violencia de la dictadura y luego de la vuelta a la democracia. Este sentido constituye una creencia y percepción en el imaginario que ha sido consolidada y que recuerda a las poblaciones lo que el gobierno debe hacer y lo que las poblaciones merecen tener. Por otro lado, la acción colectiva, el activismo sociosexual, que apareció en reacción de la vulneración y al reclamo se plasmó como el mecanismo de reivindicación de ese sentido, así como de adquisición de derechos. El activismo o la militancia sentó las bases para identificar a ciertos grupos (los de activismo sociosexual) como contendientes, formándose una construcción social de su accionar.

En la entrevista a Morena García (poeta y militante) menciona que muchas travas⁴⁵ murieron en la época de dictadura y siguieron muriendo después, por transitar con ropa del otro sexo. Además, menciona que los hijos de las Madres de la Plaza de Mayo también fueron trans. Por

⁴⁴ Dora Barrancos (2009), menciona la participación de estos grupos con la Unión Feminista Argentina (UFA) y el Movimiento de Liberación Femenina (MLF) y destaca algunas figuras de lucha y resistencia Manuel Puig, Héctor Anabitarte y Nestor Perlongher

⁴⁵ Palabra que utiliza para referirse a compañeros, amigos, militantes travestis-trans.

esto, el trabajo en restauración y adopción de marcos de derechos humanos internacionales y nacionales es un asunto importante para el país. Este sentido retoma y recuerda de alguna manera la situación vivida por varios colectivos (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021). Sin embargo, es necesario mencionar que para lxs trans, la vuelta a la democracia no necesariamente se tradujo en reivindicación de derechos. Por lo tanto, la militancia es siempre un factor clave que se mueve mucho en el contexto político y social (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021).

Luego de la época de dictadura y retorno a la democracia llegarían varios gobiernos y otras épocas de inestabilidad política y económica. El siglo XXI (época actual) traería consigo nuevas percepciones y construcciones en el contexto social, con el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y el de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) (en el 2019 con Alberto Fernández). Estos gobiernos se caracterizarían por su tinte progresista, social y de ideología de izquierda (Socialismos del Siglo XXI). Las políticas de estos gobiernos, denominados como los de la *pink wave*,⁴⁶ para algunos autores, trajeron varias acciones que atendieron las demandas de mujeres, gays, lesbianas, trans e intersexuales y reivindicaron sus derechos, bajo lemas populares y logrando apoyo popular (Tabbush et al 2016).

Así, Kirchner lo haría con el partido Frente para La Victoria y Fernández más concretamente a través de la aprobación de leyes que serían una ventana de oportunidad para las personas trans, incluido, en la política de interés. Estos gobiernos marcarían otra dirección en la *politics* permitiendo un contexto de apertura en la participación de varios grupos sociales (incluidos los trans) y de reformas en las instituciones formales (leyes mencionadas a posteriori); al menos en términos normativos. En consecuencia, los valores de la democracia se relacionan a la inclusión, a la militancia partidista y a la apertura a grupos relegados a través del proyecto de crear una Nación popular (de la gente). Esto ha ampliado la participación ciudadana de estos grupos y ha empezado a reevaluar la percepción de justicia. Empero, esta discusión se retoma en el análisis de la siguiente instancia.

⁴⁶ Tabbush et al (2016) discuten que estos gobiernos lograron apoyo popular de sectores y poblaciones desfavorecidos logrando un redito político con el apoyo, no obstante, también se caracterizaron por retrocesos.

Además del arte de la política y de las percepciones más generales sobre democracia ciudadana y justicia, a lo largo de estos contextos sociales por épocas se han interpelado y discutido lo travesti- trans. De esto se han formado saberes sobre los grupos trans,⁴⁷ ya que no pasan desapercibidos en los contextos y menos en aquellos marcados por las (hétero)normas, ideas de normalización y represión a la moral.

Cabe entender que los artefactos de hacer sentido y percepciones sobre lo trans no han sido estáticos. Esto se debe a que conforme han cambiado los contextos sociales y van tomando particularidades (como reivindicaciones de derechos, activismo etc), deben responder a nuevas justificaciones o discursos, permaneciendo o cambiando. Así, a lo largo de la historia de la nación argentina, las identidades trans han sido comprendidas y abordadas por el Estado y la sociedad de distintas maneras de acuerdo a las épocas (de construcción del Estado-nación, consolidación o institucionalización, entreguerras, dictadura, etc).

Algunos de los saberes sobre estas personas (como se discutió ver capítulo 2) fueron por décadas abordados desde los discursos médicos y jurídicos (Farji 2017). La mayoría de constructos o artefactos de hacer sentido del travestismo y la transexualidad en el país surgieron del saber de la psicología y de la criminología. Ambas disciplinas construyeron una apreciación de la identidad travesti en lo público ligada al delito y a la desviación desde el surgimiento del Estado-nación. Esto se observaba a través de publicaciones⁴⁸ en las que se hablaba de patologías sexuales (Farji 2017, 50).

En Argentina, el travestismo aparecería antes que el transgenerismo o la transexualidad, principalmente, por la inexistencia de procesos de afirmación quirúrgica (ausencia de biocidadanía) (Farji 2017, 46). En este sentido, se formaron saberes sobre lo visible, que se manifestaban en la expresión del género, es decir, en la vestimenta y en la acción de la persona de “disfrazarse”⁴⁹ del sexo opuesto. Estas acciones eran vistas como lo anormal.

⁴⁷ De acuerdo al marco de Schneider e Ingram (1997), el abordaje de lo trans responde a la noción del problem solving (abordaje del problema en general). Empero, en este análisis es interpretado desde la forma de abordar lo trans como saber y lo trans como grupo, de acuerdo a las percepciones y creencias generales naturalizadas.

⁴⁸ Farji menciona el texto de Gómez denominado “La mala vida en Buenos Aires” (1907) (Farji 2017, 46). Este texto describía el estilo de vida de sujetos “parasitarios” con conductas homosexuales y travestidas, que habitaban en las calles delinquiendo (Farji 2017, 46). Farji (2014, 46-59).

⁴⁹ Esta palabra simboliza la falta de reconocimiento de la persona travesti como identidad y la denigración a un acto de disfrazarse.

Los saberes jurídicos y clínicos, a posteriori, justificarían durante años la necesidad de estructuras judiciales de control y vulneración, como los mencionados Edictos Policiales. Los EP cumplieron un papel clave para resaltar la inexistencia de ciudadanía para estas personas. Por ende, en la época de su vigencia, los travestis eran negados y el travestismo era un saber que se asociaba con percepciones negativas sobre escándalos en la vía pública, la prostitución y la segregación social (Farji 2017, 50). Estas caracterizaciones se adhirieron a estas poblaciones con fuerza, construyendo su identidad como grupo desviado, anormal y en lo ilegal. Igualmente, su comportamiento estaba fuera de la conducta aceptada por el buen ciudadano y por la democracia.

Los EP y sus distintas reformulaciones (para ejemplificar véase la de 1932 en Farji 2017), otorgaban a la policía la autoridad para juzgar el acto de exhibición del travestismo (Farji 2017, 50). Por lo tanto, la situación de justicia para lxs trans estaba anulada por los discursos de la prohibición y patologización. Esto contribuyó a la escalada de la violencia policial, que vulneró los derechos humanos de muchas personas travestis (Marcela Romero, militante histórica, entrevista para el Museo de la Memoria Trans, 2018).

Marcela Romero⁵⁰ en la entrevista para el Archivo de la Memoria (2018) relata que los policías y el Estado a través de ellos, desarrollaban una política de la humillación. Es decir, lxs golpeaban y encarcelaban arbitrariamente por ser travestis (Marcela Romero menciona travas), aunque estuviesen realizando actividades diferentes a la prostitución (Marcela Romero, militante histórica, entrevista para el Museo de la Memoria Trans, 2018). Esto evidencia que el Estado y los servidores de gobierno enviaban al imaginario colectivo y al contexto social mensajes de odio, segregación y discriminación a esos grupos, al mismo tiempo, que lxs travestis recibían mensajes de inexistencia, de abandono y otredad. Este estado de represión se vigorizó en la época de la dictadura.

No obstante, de este contexto degenerativo surgirían cambios y resignificación de lo travesti-trans. Los cambios fueron apalancados por el contexto (sentido) de restauración y reparación de derechos fruto de la vuelta a la democracia. Uno de los primeros hitos ocurriría en la década de los 90 's con la reconfiguración y luego derogación (en algunos sectores) de los EP, luego de una movilización de gays y trans. Esto daría paso a la incursión de estos grupos en

⁵⁰ Activista trans de larga trayectoria, directora de ATTTA y participante activa de REDLACTRANS.

temáticas de la sexualidad, fortaleciendo su activismo sociosexual y su poder político. Así también, estos grupos se reconocerían como en contienda y en constante reclamo, marcando un tinte político en su participación. De aquí es interesante discutir como a nivel social (del contexto social) empieza el encuadre en una tipología de grupos sociales contingentes.

A partir de los años 2000, en Argentina se produjeron varios movimientos de conocimiento social sobre la sexualidad en universidades y espacios académicos. Muchos de estos movimientos fueron motivados por los estudios de mujeres y diversidad.⁵¹ Los estudios habían surgido desde el activismo de la vuelta a la democracia y otros desde antes con los grupos ideológicos obreros y anarquistas. Todo esto motivaría a ahondar en los derechos sexuales y reproductivos, pero también sobre las necesidades de los grupos trans y su entendimiento⁵² (Álvarez 2018, 131-133).

Como resultado, hubo una proliferación estudios, artículos y análisis sobre disidencias sexuales. En esta época estaba en boga la influencia de autores como Butler, del activismo de otros países como el movimiento por la despatologización trans (principalmente el español) y hasta se realizarían análisis y estudios sobre lo queer (Álvarez 2018, 133). De estas discusiones fueron parte académicos como Josefina Fernández⁵³, así como militantes trans de gran reconocimiento como Lohana Berkins⁵⁴ y Claudia Pía Baudracco⁵⁵ (Álvarez 2018 y Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021). De esta forma, se denota un proceso de incorporación de saberes de la sexualidad disidente y trans. Todo esto incide en la discusión sobre valores que la democracia debe acoger, así como contribuye a retomar los reclamos de ciudadanía, justicia y renovación de percepciones.

La innovación del entendimiento de lo travesti-trans y la proliferación de su conocimiento anclado al activismo de los mismos grupos y de grupos sexualmente diversos es un aspecto

⁵¹Álvarez (2018) menciona publicaciones como *Informe preliminar sobre la situación de las travestis en la Ciudad de Buenos Aires*, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Asociación de Lucha por la Identidad Travesti y Transexual (ALITT), 1999

⁵² Siguiendo a Soley-Beltrán (2009), las personas trans tienen una gran afinidad y práctica por realizar lecturas e incursionar en el conocimiento de la transexualidad. Esto les ayudaría primero a identificarse como una subjetividad posible y conocer sobre su existencia, puesto que conocen experiencias

⁵³ Antropóloga y gran amiga de Lohana, escribió libros sobre las travas y biográficos sobre la vida de Lohana.

⁵⁴ una de las militantes trans más influyentes, que militó en el partido comunista, fue asesora en el legislativo de la Ciudad de Buenos Aires y fundadora de la ALITT luego de su separación de la ATA (véase capítulo 2)

⁵⁵ Activista en la ATTTA, se exilió en el exterior, visitó Europa. En su viaje se da cuenta que la situación trans era la misma en todas partes, por lo que volvió a Argentina y luchó por la despatologización trans que decantan en la LIG

que indica una disposición de ahondar sobre la situación de poblaciones desde la vuelta a la democracia. Además, la producción y discusión de sexualidades ancló a estos grupos con el reclamo de derechos y la contienda política. Esto permitió un cambio en su imagen de figurar en la perversión y sobre todo de la patología hacia el reclamo de inclusión y de derechos mediante la pugna o el reclamo. Esto es un aspecto de su construcción social que marca una gran influencia en el contexto del asunto.

De acuerdo al marco de análisis, los contextos sociales pueden presentarse como degenerativos o como progresistas (véase capítulo 1). El análisis del caso argentino permite entender que los contextos sociales no siempre se presentan como formas puras para ser vistos como totalmente degenerativos o progresistas, sino en formas parciales. De allí, que se entienda que, a pesar de que existan consideraciones, que podrían dar indicios de un tinte democrático como el sentido de reivindicación en derechos, activismo sociosexual y sobre todo la promulgación de nuevos conocimientos sobre lo travesti-trans, el grupo trans todavía mantiene una posición estructural de alteridad. Lo relevante de este indicio es interpretar su implicación en el contexto del asunto.

Tabla 3. Entendimiento de lo travesti- a lo largo de la historia argentina

Diferentes épocas contextuales	Valores democráticos, justicia y ciudadanía	Saber y participación del grupo trans
Estado nación	Normalización y control de los cuerpos Moral sexual religiosa	Perversión y anormalidad
Institucionalización	Buen ciudadano trabajador, pensamiento ideológico social y anarquista. Valor de la familia	Anormalidad y activismo sociosexual
Época de dictadura	Restitución y reparación de derechos Militancia y activismo sociosexual	Vulneración de derechos. Activismo reaccionario
Siglo XXI	Marco de derechos	Participación política, progresismo y militancia.

Fuente: Datos tomados de la investigación

3.2. Contexto del asunto

El contexto del asunto es la segunda instancia de observación del sistema de producción del diseño de la política de salud sexual y reproductiva argentina. De acuerdo con Schneider e Ingram (1997- 75) (véase también el capítulo 1), esta instancia corresponde a un contexto más específico y con entendimientos (socio construidos) especializados en la problemática y limitados al subsistema de la política, es decir, a la salud sexual y reproductiva. En este contexto se presentan ciertas condiciones (percepciones, creencias y artefactos de hacer sentido), devenidas del contexto social que indican en sus elementos mediante las dinámicas de *framing*⁵⁶ (Schneider e Ingram 1997, 75).

En este apartado de análisis se busca identificar principalmente aquellas condiciones que se encuadraron en la salud sexual y reproductiva y abordaron lo trans como problemática. De allí que al menos dos concepciones del contexto social tomen relevancia; por un lado, el sentido de restauración y restitución de derechos a poblaciones en disputa por su sexualidad y, por otro lado, el activismo sociosexual que construye una contienda y una pugna en estos grupos. Igualmente, se toman en cuenta otras injerencias directas del contexto social como son los cambios de gobierno.

Según este marco, los elementos del contexto del asunto con mayor relevancia a identificar son las construcciones sociales (del conocimiento y del grupo), el poder político, las instituciones y la cultura institucional (Schneider e Ingram 1997-75). Estos elementos permitirán la caracterización de este contexto, de acuerdo a cada dinámica de definición o redefinición de la problemática trans en la salud sexual y reproductiva (en el *framing*).

Las dinámicas de *framing* tienen un lugar central en el análisis de esta instancia, ya que permiten observar cómo los actores encuadran las condiciones de este contexto y (re) definen la problemática trans en la salud sexual y reproductiva (Schneider e Ingram 1997- 76). Siguiendo a la hipótesis propuesta, las dinámicas de *framing* son influidas por una discusión del conocimiento y por la acción de los grupos trans y de otras organizaciones que se apropiaron del discurso de derechos para presentar sus demandas. Estos actores cumplen un papel de activistas de asuntos (activismo sociosexual) y apalancan a la definición de la

⁵⁶ Siguiendo a Manosalvas y Rave (2021) esta dinámica no es línea sino en bucle, permitiendo una retroalimentación o una alimentación hacia el futuro.

problemática y la construcción social del saber trans y de los grupos trans como potenciales destinatarios. Para el análisis se observan las dinámicas de *framing* en distintos momentos (inicio del subsistema de salud sexual y reproductiva, aprobación de la ley de identidad género y expedición de instrumentos). Estos permiten identificar varias caracterizaciones de los elementos mencionados.

Al final de cada momento se observan las dinámicas de diseño fruto del *framing*. Las dinámicas de diseño son comprendidas como las interacciones en las que se calculan las oportunidades o riesgos para considerar al (potencial) grupo meta, a partir de la (re) definición de la problemática en un contexto de asunto. En estas dinámicas se retoman las construcciones sociales de los grupos (potenciales) meta, se ejercen liderazgos y actúan actores políticos a nivel del contexto social o sistema (factor C) para obtener un diseño. Finalmente, la discusión de este apartado se centra en entender el diseño como proceso.

3.2.1. Dinámica de *Framing* 1: Nacimiento del asunto y constitución del subsistema

La salud sexual y reproductiva, como asunto de políticas en Argentina, es reciente del último siglo. Durante los siglos XIX y XX, el gobierno abordaba problemáticas como la planificación familiar, natalidad y reproducción, desde la concepción de políticas demográficas (o de población) (Ferrara 2016, 24).

Como se mencionaba en el contexto anterior, los entendimientos ligados a la sexualidad y reproducción estaban bajo la influencia de los fundamentos religiosos y de normalización de los cuerpos. Así, la educación católica era enfática en el papel de la familia binaria (padre y madre), la procreación como fin del matrimonio y la heterosexualidad, de manera que la sexualidad se articulaba desde lo privado y de la planificación familiar (Gutiérrez 2004, 25). A esto se añadiría que, desde 1880 a 1910 ocurrió una baja de nacimientos en el país, por lo que las políticas demográficas del gobierno se enfocaban al aumento de la natalidad y control demográfico (Rearte et al 2016, 3).

En este sentido, el contexto del asunto se caracterizaba por un fuerte papel de la iglesia y del Estado como instituciones rectoras de estas problemáticas. De allí que no se abordara la sexualidad y reproducción como tal, sino la pro-natalidad, la prohibición de la anticoncepción y la planificación. De esta manera, se abordaron a las mujeres como destinatarias de instrumentos de protección, en tanto se reforzaba el saber mujer- madre (Rearte et al 2016, 3).

Cabe indicar que si bien, los movimientos feministas en Argentina datan desde 1880, su crítica se centraba en el rol subordinado de la mujer y destinado a la esfera del hogar gracias a la Iglesia y al Estado (Molyneux 2000, 4). Su contienda movilizó adeptas y algunos aliados en el movimiento obrero para ocupar el espacio público en el trabajo y participación. Sin embargo, esto no logró una movilización en los asuntos de la sexualidad como tal.⁵⁷

Durante la época de modernización (liberalización) y secularización, los objetivos de Estado seguían manteniendo las justificaciones de poblar y planificar. En los 40's y principalmente en los 70's (épocas de Perón y posterior), la cultural institucional se caracterizaría por ser represiva, en tanto se expedirían legislaciones de control de natalidad y se eliminaría la libre decisión sobre planificación familiar (Rearte et al 2016, 4). Por ejemplo, desde 1974 a 1977 se estableció el Plan de Reconstrucción y Liberación Nacional, se creó la Comisión Nacional de Política Demográfica (CONAPODE) y se firmó el Decreto 659.

Con este último decreto se instauraron los objetivos de aumentar la población, disminuir la mortalidad y efectivizar estas medidas con acciones sanitarias de educación y control. Se incluiría también acciones como la prohibición del uso de métodos de anticoncepción o cualquier medida de control reproductivo (Ferrara 2016, 24). En consecuencia, se promovieron construcciones sociales que entendían a estos conocimientos y grupos como asuntos de interés nacional y como medidas de control del cuerpo y normalización de la población (biopoder). Asimismo, las mujeres como principales receptoras de estas medidas, tenía un rol pasivo y de prohibición de decidir, a pesar de que mundialmente se había avanzado en la materia con la píldora de anticoncepción.⁵⁸

La dictadura reforzaría estas construcciones y cultura institucional puesto que el Estado era el principal regulador. Este retomaría vínculos con la iglesia para reforzar las medidas de control. Por ende, el papel de la iglesia mantenía vigente la moral religiosa de la familia tradicional. Además, Videla implementaría la política de “Poblar para gobernar”, dejando fuera la discusión aspectos de libre decisión reproductiva (Rearte et al 2016, 3).

⁵⁷ Esto pudo ocurrir en parte porque muchas mujeres exigían el derecho al trabajo y a sobre los cuerpos como medidas de interés nacional beneficios sociales que les hacía salir del espacio de lo privado en donde estaban por acción de los roles tradicionales.

⁵⁸ Aparece en los 70 por movilizaciones mundiales

Como se mencionaba en el contexto social, esta época de dictadura se caracterizaría por la opresión; y su finalización con el surgimiento de movimientos reaccionarios y acción colectiva para el reclamo de derechos humanos. De allí que desde los 80's se empiecen a discutir nuevas temáticas bajo el discurso de derechos, entre estos aquellos en el campo de la sexualidad. A esto se añadió un impulso proveniente desde el contexto internacional puesto que desde 1985 a 1995 (denominada década de la mujer) ocurriría una discusión a nivel internacional sobre los derechos de la mujer. Consecuentemente, con el gobierno de Raúl Alfonsín restituiría el derecho a libre decisión sobre la reproducción y natalidad como parte de los derechos personales (Decreto Nacional 2274 de 1986) (Rearte et al 2016, 3). En este gobierno, además, se establecería la Subsecretaría de la Mujer, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación (Ferrara 2016, 24).

Por consiguiente, a partir del retorno a la democracia se configuró otra cultura institucional basada en nociones de los derechos humanos. Esto ocurrió porque Argentina empezó a adoptar lineamientos internacionales y, en gran parte, por el reclamo y demandas de movimientos. Entre estos del movimiento internacional de mujeres, pero también de algunos a nivel nacional y local que comenzaron a politizarse (Ferrara 2016, 25).

Así, en 1985, Argentina se adhirió a la CEDAW mediante la Ley N° 23.179, que luego se vinculó con la Constitución (at 75). En la constitución de aquel entonces se instaló el principio de igualdad de género (Rearte et al 2016, 3). Además, se tomaron como principios a algunos de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y de las Conferencias Internacionales de Población y Desarrollo (1994), de la Mujer (en 1995) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Estas fueron consideradas para tratar la agenda de la salud sexual y reproductiva como asunto para políticas propias (Rearte et al 2016, 4). Consecuentemente, el retorno a la democracia dispuso un contexto de apertura a derechos, dando paso a nuevos actores y temáticas en este subsistema. Esto reformuló la construcción social del conocimiento de la reproducción principalmente, puesto que las reformas de normativas y movilizaciones académicas y sociales, hicieron que estos entendimientos sean vistos desde la perspectiva de la decisión.

Asimismo, las mujeres empezarían a reunirse en acción organizada en reacción a la posición conservadora de Argentina en la Plataforma de Beijing (1985). En consecuencia, los movimientos de mujeres se activaron en convocatorias nacionales para hablar de derechos

sexuales. Aquí, se puede destacar, por ejemplo, el papel de Mujeres Autoconvocadas para Decidir en Libertad (MADEL), un movimiento que puso en el debate público las problemáticas de derechos en torno a la sexualidad y reproducción (Gutiérrez 2004, 27), y de los Encuentros Nacionales de Mujeres (ENM) desde 1986.⁵⁹

Estos Encuentros ocurrían en distintas ciudades de Argentina, en los que se discutía temáticas de salud, educación o sexualidad, entre otras (Tarducci y Tagliaferro 2004, 9; Meng 2015, 95). Esto coadyuvó para que las mujeres fueran tomadas como destinatarias bajo entendimientos de empoderamiento femenino y de derechos, que serán parte después del diseño de las políticas por años. De manera progresiva, las mujeres pasaron a ser sujetas políticas, lo que posiblemente incidió en que se haya previsto un enfoque de género en sentido binario, en primera instancia.

Cabe indicar que los grupos de diversidad sexual habían iniciado acciones, principalmente, desde los 80's por la epidemia del SIDA y VIH (Amigo 2019, 20). Esto terminó por moldear las problemáticas de estos grupos en otros ámbitos de la salud, desde el control de enfermedades infecciosas. Esto permite conocer que existió una separación en el saber de la SSR entre enfermedades e infecciones y entre la parte de derechos, de allí que surjan leyes distintas. La Ley Nacional del SIDA, por ende, aparecería en 1990 para establecer acciones que protejan a grupos en riesgo como mujeres madres y también a hombres que tienen sexo con hombres HSH (Gutiérrez 2004, 25). A partir de esto se reforzarían los estereotipos de contagio, perversión y patología para las diversidades sexuales como parte de su construcción. Si bien hasta este punto se evidenció un cambio en la forma de definir el asunto de la reproducción (de formar parte de políticas demográficas a abordarse desde derechos sexuales y reproductivos), en este análisis no se comprende un *framing*. Principalmente, porque no existía, ni se originó una política de salud sexual y reproductiva o el asunto como tal, por ende, constituyen antecedentes para el momento en que el *framing* da paso a la construcción de este subsistema y a la política.

La acción de contienda de los movimientos feministas locales y nacionales fue clave, por ejemplo, MADEL elevó una propuesta para una política que abordara la cuestión del aborto,

⁵⁹ Siguiendo a Meng (2015), en este año presentó un primer proyecto de ley sobre salud reproductiva (cámara de diputados); en 1988, la creación de un amplio programa de planificación familiar en el Senado y en los 90's más de diez proyectos, pero ninguno logró discusión.

los embarazos no deseados, información y suministros de anticonceptivos, entre otras aristas (Gutiérrez 2004, 26). Estos aspectos pasaron a ser parte de la problemática de sexualidad y reproducción, complejizándose su abordaje. Los movimientos de mujeres reclamaban la inclusión de estas demandas justificando, por un lado, cuestiones de equidad social, vinculando los problemas de la sexualidad con la situación de mujeres pobres y, por otro lado, el goce de derechos al plantear estas problemáticas en tanto mujeres y no sólo como madres (Gutiérrez 2004, 26).

Esto instauró el debate en la agenda del Estado, sobre todo, en el legislativo.

Consecuentemente, desde 1995 ocurre debate, la participación de mujeres, y media sanción de una ley que intentaba abordar la salud sexual. Estas discusiones se caracterizarían por la discusión del conocimiento, en tanto qué aspectos debía abordar la ley (anticoncepción, salud etc) (Meng 2015). Los principales opositores a estos debates fueron el gobierno de Menem (de 1989 a 1999) y la iglesia católica, que impedían la aprobación de los proyectos de ley donde se hablaba de anticoncepción (véase la discusión en Rearte et al 2016, 4). Empero a nivel local, todo esto movilizó muchas acciones que permitieron la aprobación de leyes en catorce provincias⁶⁰ y mayor discusión de los derechos sexuales y reproductivos en la esfera pública (Petracci y Pecheny 2009, 46). Esto reforzó la necesidad de abordar unas directrices nacionales.

En el siglo XXI, la pugna de las mujeres y el ejercicio de su poder por la militancia, lograría algunas conquistas como, por ejemplo, muchas mujeres empezaron a ser funcionarias del sector público, siendo algunas legisladoras⁶¹ (Meng 2015). Además, la movilización de mujeres no cesó en las calles, permitiendo la discusión de varios proyectos de ley en el Senado sobre el tema⁶². En el 2000 se lograría emitir un documento para una ley nacional de salud sexual y reproductiva al Senado, que no lograría su viabilidad (Gutiérrez 2004, 25).

⁶⁰ Siguiendo a Petracci y Pecheny (2009, 46) las catorce provincias eran: La Pampa 1991; Córdoba 1996, ley; Mendoza 1996; Corrientes 1996 y ampliación 2004; Chaco 1996; Río Negro 1996, sustitución año 2000 por la ley 3450; Neuquén 1997; Jujuy 1999; Chubut 1999; Ciudad de Buenos Aires 2000; La Rioja 2000, ley que se derogó en 2003; Tierra del Fuego 2000; Santa Fe 2001; San Luis en 2002. Y las cinco provincias después Buenos Aires 2003; Entre Ríos 2003; Santa Cruz.2003; Salta 2004 y Santiago del Estero 2005.

⁶¹ Esto ocurrió gracias a la inclusión de una cuota de 30% de participación femenina

⁶² Siguiendo a Gutiérrez (2004), en la década de los 90 's se propusieron 10 proyectos de ley y ninguno tuvo éxito. Luego en 1999 se propuso un nuevo proyecto que no fue debatido por la oposición de Menem

Finalmente, la transición de un nuevo gobierno⁶³ y la recomposición de fuerzas legislativas incidieron para que el 18 de octubre de 2001 ocurriera la media sanción de la ley 25.673. Esta creaba el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable. Finalmente, el 30 de octubre de 2002 sería su sanción definitiva (Gutiérrez 2004, 25). Siguiendo a Meng (2015), detrás de la sanción de esta ley estaba la acción de las mujeres que estaban dentro del gobierno y, sobre todo, la presión del Consejo de Mujeres presidido por Hilda González, esposa del entonces presidente de la nación.

Con la ley se define a la salud sexual y reproductiva como una problemática de derechos humanos, estableciéndose que debe adoptarse bajo un nuevo modelo de atención, que trascienda el abordaje de la maternidad para ser una política que atienda a sujetos de derechos (Rearte et al 2016,4). A pesar de que desde 1985 se había reconocido la problemática en derecho es en este momento que se concreta la acción para una política integral que empezaría a ejecutarse.

Este primer *framing* se configuró gracias a la presión y activismo del movimiento de mujeres que venía organizándose durante años y también por los debates plenarios en diversos momentos. Esto determinó las temáticas y saberes inmersos en la sexualidad y reproducción, con los cuales se llega a una definición del subsector. En este framing se observa una discusión alrededor de las innovaciones sobre el saber de la SSR y la acción del activismo, movilizándolo la construcción del asunto gracias a su acción colectiva. A esto se suma el cambio de composición del legislativo y el cambio de gobierno, pero también fue clave el liderazgo de González (actores del contexto social). Esta actora coadyuvó en el debate del pleno para finalmente expedir la política. Como resultado se instauraría las condiciones para futuras redefiniciones de la SSR. En consecuencia, se observa que la realización de este framing deviene del activismo, del debate sobre el saber de la SSR y de la reconfiguración de actores a nivel del contexto del sistema político.

Siguiendo a autores como Rearte et al (2016, 4), este abordaje favoreció para que existan dos concepciones, por un lado, el de derechos sexuales y, por otro, el de derechos reproductivos, pero con coordinación conjunta. La dinámica de diseño planteaba un camino de mejoras y de rediseño a partir de su complemento con instrumentos e instituciones (Meng 2015, 95). De

⁶³ El gobierno provisional de Eduardo Duhalde.

allí que este *framing* representa la etapa inicial del diseño de la PSSR. La ley que origina la política crearía en 2003 al Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en el MSN mediante el decreto ejecutivo 1282 de 2003, que reglamentaba la ley (Decreto 1282 2003). Esta instancia buscaría renovar el modelo de la atención de salud bajo un marco de derechos.

3.2.2. Framing 2: Surgimiento de lo trans y de identidad trans en la SSR

Luego de la promulgación de la Ley 25.673 en 2002 y de la creación de subsistema de salud sexual y reproductiva sucederían las etapas, inicial y de institucionalización de la política (véase capítulo 2). Estas etapas se caracterizarían por plasmar una cultura institucional que presentaba varias reformas encaminadas a garantizar los derechos de la ley (anticoncepción, procreación responsable, etc; por grupos etarios) (Ley 25.673/2002).

A esto se sumaron los ideales de restauración y sustitución de derechos (del contexto social y primer contexto del asunto) y el cambio del gobierno en el siglo XXI a una tendencia progresista con Néstor Kirchner (2003-2007). Este gobierno se caracterizaría por tomar varias demandas de grupos excluidos y tener criterios de redistribución, recogiendo las demandas de mujeres y diversidades sexuales (Tabbush et al 2016, 25, Moreira y Barbosa 2010).

La promulgación de la ley 25. 673 renovó los entendimientos de la SSR hacia el reconocimiento de sujetos de derechos, gracias a la acción de los movimientos o del activismo, que se organizaba en lo sexual, activismo sociosexual. Esto coadyuvó para que el contexto del asunto desde el 2002 se caracterice por una construcción social del conocimiento enmarcada en seguir avanzando al modelo de autonomía de decisión en derechos (Rearte et al 2015, 6); que promovía, a su vez, la construcción social de los destinatarios bajo el enfoque de género.

Por ejemplo, si bien el enfoque de la política todavía se centraba en la mujer, los grupos feministas avanzaban, desde la academia y las calles, el abordaje de las teorías de género, de la sexualidad y diversidad, sumándose grupos de diversidad sexual en las discusiones (Álvarez 2018, 132). Una muestra de esto son los grupos de discusión en la Universidad de Buenos Aires (Alvares 2018, 132-133). Siguiendo a Álvarez (2018, 132) ocurrió un proceso de sensibilización de la diversidad sexo-genérica en la problemática de la sexualidad y en los encuentros de activismo académico y de las calles.

Cabe aclarar que los grupos LGBTI habían iniciado su activismo fuertemente desde décadas atrás y habían tomado un gran nivel de organización en los años 90's (mencionado en el contexto social), cuando se convocaron y lograron la derogación de los códigos contravencionales y EP (Farji 2017, 80). En consecuencia, desde entonces tenían una movilización y una visibilidad en el contexto social. Empero, en el contexto del asunto su acción se fortalece desde el siglo XXI, gracias a las discusiones intelectuales sobre el espectro de la sexualidad y a las movilizaciones de activismo (Anónimo, académica, en entrevista con la autora 12 de abril 2021).

En margen de este activismo sociosexual, los grupos trans inician un proceso de politización de sus demandas y de su identidad. En 2005, la ATTTA unificó fuerzas con otras organizaciones de diversidad sexual para formar la Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans (travestis- transgénero y transexuales) (FALGBT) (Farji 2017, 105), esta es una organización de gran presencia hasta la actualidad.

La alianza entre organizaciones formó un modelo de activismo que les permitió existir y resistir, así como la creación de espacios de debate de sus derechos y cooperación a nivel de provincias y localidades, es decir, prácticas de politización y adquisición de poder político (Farji 2019, 15). Gracias a esta forma de organización de militancia⁶⁴, las poblaciones LGBTI lograrían conformar una red de asuntos sobre sus derechos bajo el paraguas de la sexualidad (Farji 2017,105; Tabbush et al 2016, 25). Asimismo, esto consolidaría una construcción social como grupo contendiente en el contexto social.

Desde 2005 y 2006 se observa un proceso de politización de las disputas sobre diversidad sexual de estos grupos. Este proceso surgiría a partir de la convergencia de intereses comunes, para obtener derechos y poder político mediante la movilización (Farji 2017, 103). La sexualidad se volvió un asunto clave para estos grupos, debido a que esta ha sido históricamente la esfera de control de su comportamiento y de sus cuerpos. En consecuencia, hubo fuerte motivación para el abordaje amplio de la sexualidad, involucrando aspectos de

⁶⁴ De acuerdo al contexto argentino la palabra militancia tiene un valor simbólico positivo más que el activismo. El activismo es considerado como superficial y (falso) progresista, un poco más instrumentalista de las causas de colectivos, sobre todo lo trans. Mientras que la militancia es sinónimo de reivindicación y lucha verdadera por objetivos claros y politizadores de identidades y demandas (Morena García, poeta y militante, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021). De allí que en este texto se use aún más la palabra militancia.

vivencia, identidad y expresiones que son parte de los cuestionamientos anti-heteronormativos de estos movimientos y de aquellos ya visibles como el de las mujeres.

El activismo sociosexual LGBTI lograría otro adelanto con la promulgación del decreto ejecutivo (No.1086) de 2005. Este planteaba la construcción de un Plan de no discriminación, llevado a cabo por el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) (Farji 2017, 105). El Plan marcaría cambios en las instituciones formales e informales, en términos de convivencia con la diferencia, siendo de mandataria adopción en todos los niveles administrativos. Asimismo, en esta época, algunos militantes LGBTI se incorporarían en cargos públicos locales (por ejemplo, es el caso de Berkins quien llegaría a ser asesora política) (Farji 2017, 105). Todo esto fue marcando el inicio de una serie de acciones de pugna y contienda política para estos grupos.

De manera propia, los grupos trans iniciarían la politización de sus demandas y adquisición de mayor poder político como colectivo travesti-trans. Principalmente, porque lxs trans seguían siendo invisibilizadxs bajo una misma bandera (LGBTI y de feminismos), puesto que tenían una posición estructural de más alteridad que los otros grupos denominados cis (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021). De allí que se planteara lo trans como una identidad que debían surgir por separado, incluyendo aspectos de salud sexual y salud reproductiva (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021). Así, el FALGBT realizó una estrategia mancomunada de proliferación de organizaciones en aquellas localidades donde antes no habían (Farji 2017, 103).

Los grupos trans hicieron también un proceso de reconocimiento de la asimetría del poder y de la necesidad de obtener un capital político propio (reconocimiento de las dinámicas de relación, jerarquía y diferenciación de su construcción social). Parafraseando a Morena García (militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero de 2021) esto les permitió alzar la voz y dialogar con las diversidades cis para dar cuenta de su condición de doble vulnerabilidad, al punto de comprender esa necesidad de generar más movilización y de ser lxs trans proponentes de agenda (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021).

Este reconocimiento llevó a los grupos trans hacia un activismo más marcado y visible. Su accionar se fortaleció tanto que estos grupos se convirtieron en el principal emprendedor de sus asuntos en la SSR. Cabe resaltar este aspecto como significativo del caso argentino y que no ha tendido a suceder con mayor implicancia en otros lugares de Latinoamérica⁶⁵. En el país ocurrió un proceso de comprender a los grupos trans, como capitalizadores de demandas y propositivos, dejando de lado su construcción de vulnerabilidad absoluta para reconocerlos como aguerridos y en pugna por los derechos (Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 3 de febrero de 2021).

En palabras de Morena García (lxs travas) “no eran más pobrecitxs e indefensxs, sino quienes podíamos proponer políticas” (Marcela Gabiout, funcionaria del servicio de salud en Buenos Aires, en entrevista con la autora, 21 de enero de 2021; Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 3 de febrero 2021). De esta forma, los grupos trans lograron juntar mayor poder con el apoyo de mujeres y diversidades cis (aliados) para alcanzar sus derechos (Marcela Gabiout, funcionaria del servicio de salud en Buenos Aires, en entrevista con la autora, 21 de enero de 2021; Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 3 de febrero 2021).

Este cambio de construcción social de vulneración a contienda (como grupo social) también se reflejó en el grado de institucionalización que llegaron a tener algunas organizaciones. Por ejemplo, la ATTTA obtendría su personería jurídica en 2006 (Farji 2017, 110) y surgiría la REDLACTRANS (en 2005), como una organización regional para promover derechos y la mejora en la situación de las personas trans en Latinoamérica. La ATTTA fue promotora y fundadora de esta organización y hasta la fecha cumple un rol coordinador importante (REDLACTRANS 2008, 4).

Desde su conformación, REDLACTRANS generó amplias discusiones sobre el derecho a la salud sexual y reproductiva, incluso apoyada por organizaciones internacionales como la Organización Panamericana de la Salud (REDLACTRANS 2008, 4). En 2006, la

⁶⁵ De acuerdo con una anécdota de Morena García (poeta y militante, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021), cuando fue invitada como representante argentina a encuentros de movimientos trans en otros países de la región notó que los grupos trans estaban atrás del resto de diversidades sexuales. Incluso, ella ejemplifica esta situación aludiendo a las marchas del Orgullo, mencionando que, en Argentina, ellxs van adelante mientras que en otros países están al último. En su país las travas ponen la agenda del movimiento mientras que en otros países parecería que las asimetrías se sienten.

organización llevaría a cabo un congreso internacional para dialogar alrededor de temáticas como el SIDA y otras vinculadas a la identidad y vida sexual (REDLACTRANS 2008, 4).

De esto se puede identificar que la militancia trans creció y empezó a tomar más relevancia en el contexto del asunto de la SSR, problematizando sobre la construcción social del grupo trans y del conocimiento a través de nuevos saberes. Las discusiones del saber trans en la SSR ocurrían a nivel social, sin embargo, en esta época su militancia buscaba elaborar mecanismos para proponer instrumentos de política para acceder a derechos (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021).

Así, lxs trans hacían militancia organizada bajo personalidades claves (militantes) y organizaciones temáticas para impulsar iniciativas con el fin de renovar las condiciones de vida de las personas trans; innovar su conocimiento fuera de la anormalidad, patologización y otredad; y realizar diagnósticos en diferentes esferas⁶⁶. Por ejemplo, se puede nombrar el apareamiento de la cooperativa de trabajo Nadia Echazú (2008) de la organización OTTRANS o el Bachillerato Popular Trans “Mocha Celis” (Petracci y Pecheny 2009, 51; Barrancos 2009, 35). Los colectivos y organizaciones de lucha trans también mantuvieron desde esta época esta visión de acción en redes o tejes⁶⁷ para iniciar una lucha propia (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021).

En este contexto de agencia de los grupos feministas, LGBTI y trans y de reciente construcción de la política se promulgaron nuevas normativas. Por ejemplo, la ley de Educación Sexual Integral (Ley 26.150, de 2006); Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Ley 26.485, de 2009); la Asignación Universal por hijo para Protección Social (Decreto 1602/2009 y Ley 24714) Fertilización Asistida (ley 26.862 de 2013) y principios constitucionales (Oizerovich y Perrotta 2016, 3).

Como consecuencia, estas normativas caracterizarían una cultura institucional que abordaba aspectos sobre la sexualidad y reproducción. Al mismo tiempo, esta cultura institucional de

⁶⁶ Véase Berkins 2003

⁶⁷ De acuerdo a la entrevista a Morena García (militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021), Teje es una palabra con valor para las identidades trans que simboliza la fuerza de las organizaciones y de la militancia para sumar esfuerzos y reivindicar apoyo y su lucha. Sin embargo, según otras aproximaciones al concepto, Teje puede significar un código o un lenguaje (argot) que se formó durante años entre lxs trans para crear palabras que fueran entendidas por ellxs y que fueron aprendidas en contexto carcelario (véase la discusión en Cutuli 2013)

reformas sentaría precedentes de un nuevo tipo de relacionamiento entre grupos diversos y mujeres. Esto se observa en un incremento del poder político de grupos de diversidad sexual y trans. Todo esto llevaría a un momento crucial agencia de los grupos con una importante repercusión el subsistema de SSR en términos amplios de diversidad sexo genérica (Tabbush et al 2016, 25).

En 2010, la FALGBT y otras organizaciones provinciales de diversidad sexual, con el apoyo de mujeres, activistas y profesionales (abogados y periodistas), construyeron una red temática para impulsar la aprobación del matrimonio igualitario (activismo sociosexual) (Tabbush et al 2016, 45). Dicha red contó con el acompañamiento de movimientos LGBTI extranjeros (el español principalmente) y llevaron a cabo estudios sociales (grupos focales, encuestas y análisis) para respaldar el acceso a este derecho (Tabbush et al 2016, 27).

La aprobación de la ley de matrimonio igualitario tendría lugar el 5 de mayo de 2010, después de varias movilizaciones y de una oleada de cobertura y discusión mediática (Tabbush et al 2016, 27). La discusión de la ley llevó a enfrentamientos entre grupos de derechos y grupos conservadores y religiosos, incluido el actual papa (Tabbush et al 2016, 27, Nadir Cardozo, militante de ATTTA y funcionaria de sociedad civil, en entrevista con la autora, 13 de julio 2021). Finalmente, las movilizaciones de los grupos feministas y LGBT sopesaron la balanza con el discurso a favor de reivindicar derechos.

En el contexto de la salud sexual y reproductiva, la aprobación del matrimonio igualitario y el activismo sociosexual generó grandes impactos. A fines de 2010 y luego de la aprobación del matrimonio igualitario se realizó un diagnóstico participativo de las poblaciones LGBTI en relación a la salud sexual y reproductiva. De acuerdo con el documento escrito del diagnóstico su realización responde a las garantías que dio la ley de matrimonio a estos grupos que trascendían hacia la búsqueda de mejores condiciones culturales y sociales.

En el ámbito de la salud estas reformulaciones de los derechos de diversidades sexo-genérica se trasladó en la necesidad de aceptar el desconocimiento de su estado en el sistema y de hacer una ruptura con modelos patriarcales y heteronormativos (MSN 2011, 5-6). Asimismo, este fue una medida de reconocimiento de las demandas de estos grupos en la SSR frente al derecho a vivir su sexualidad.

Este diagnóstico juntó a organizaciones y personas LGBTI de todo el país para identificar problemáticas e idear estrategias de atención para un trabajo futuro (MSN 2011, 6-10). Fue organizado por el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y de Procreación Responsable en una invitación a las personas LGBTI a una mesa de trabajo (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 28 de enero 2021). De este trabajo se obtuvieron insumos y discusiones que se constituían como conocimientos para convertirse en futuras acciones. Estas acciones, a su vez, apuntaban a la renovación del alcance, enfoque y destinatarios a ser abordados en la política (MSN 2011, 50-53). El diagnóstico fue un proceso de co-diseño con los grupos LGBTI puesto que se construyó un documento de acuerdo a sus necesidades y con participación activa.

Según varios entrevistados para el análisis de este estudio (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 28 de enero 2021 y 14 de abril 2021; Gabriela Perrotta, ex coordinadora del PNSSR y académica, en entrevista con la autora 23 de febrero 2021; Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 3 de febrero 2021), la capacidad de movilización y de contienda de los grupos LGBTI, así como la figura de la militancia marcó un precedente en la forma en la cual se deberían abordar los derechos de estas personas. En consecuencia, se entendió que se debía incluir su participación en sus asuntos, en parte por el nivel de movilización y poder político alcanzado con el debate del matrimonio. De allí que se determinó que para mejorar el diseño (como contenido y proceso) de las políticas se debía vincular a organizaciones y actores militantes en procesos participativos (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 28 de enero 2021, Gabriela Perrotta, ex coordinadora del PNSSR y académica, en entrevista con la autora, 23 de febrero 2021). Este proceso participativo se marcó como la dinámica a seguir.

Fruto de este diagnóstico se identificaron varias aristas que sirvieron para generar capacitaciones sobre la orientación sexual. De esta forma se empezó a involucrar a estos grupos LGBTI como destinatarios del subsector de SSR (MSN 2011, 10). Esto además iba de acuerdo con la etapa de la política, que planteaba la inclusión de un eje de diversidad sexual para lo cual se necesitaba un proceso de adquisición de conocimiento para su abordaje (Suarez y Cattaneo 2017, 3).

Los resultados del diagnóstico identificaron mayor vulnerabilidad en la salud sexual y reproductiva trans, invitándose a abordar esta identidad. Por ejemplo, se evidenciaron datos como un alcance de vida de la mitad del promedio de la población en general, barreras de acceso a la salud como el irrespeto a su identidad y la falta de acceso a tratamientos hormonales o trasplantes para su reafirmación identitaria y vida digna (MNS 2011, 50-53). Estos datos constituyeron aspectos pendientes que resaltaron en los trabajos de los colectivos trans en los años subsiguientes (MSN 2011, 50-53; Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 28 de enero 2021).

Aquí cabe acotar que el sistema de salud contaba con otra iniciativa que tuvo gran relevancia para el subsistema y el mismo diagnóstico. Esta iniciativa es la implementación del Proyecto de Creación de Consultorios Amigables para la Diversidad Sexual en 2010-2012. Este proyecto no corresponde al Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (o al subsistema de la política), sino a la Dirección de Sida y Enfermedades de Transmisión Sexual con el apoyo de organismos de la ONU para la prevención de SIDA. Sin embargo, desde su inicio y con la coordinación de una entidad general del MSN (la de servicios de salud) fue diseñado como una medida para ser luego integral (PNUD 2013, 9). Por lo tanto, es un nacimiento de un nuevo modelo de sistema sanitario para establecer puntos de atención especializada y respetuosa a las personas LGBTI (PNUD 2013, 9).

Estos consultorios amigables son importantes para esta discusión, puesto que ubicaban en el sistema de salud (nivel macro) una visión hacia un modelo de atención de salud “amigable”⁶⁸, en todas las áreas. Estos consultorios son modelos (de prueba) y fueron concebidos como primeras acciones, de allí que el documento de diagnóstico del PNSSR mencionara a los consultorios amigables como adelantos y potenciales instrumentos para apalancar acciones dentro de la política de salud sexual y reproductiva (MNS 2011, 50-53). Los consultorios no son de discusión propia de este estudio, puesto que el enfoque de los mismos recoge todas las diversidades sexuales y su abordaje requiere un estudio propio. Por tanto, en esta investigación se retoma como un aspecto más amplio que incide en el contexto del asunto

⁶⁸ Palabra que genera desdén en varias entrevistas (Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 3 de febrero 2021, Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 28 de enero 2021 y Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021) puesto que es una obligación que el servicio sea concebido de esa forma para garantizar el derecho de todos.

(nivel meso), y en lugar se centra en el análisis de otros instrumentos que permiten hablar con mayor profundidad de lo trans propiamente a nivel de la política.

Asimismo, cabe aclarar que, si bien ocurre hasta aquí un proceso de discusión álgido sobre la sexualidad y orientación sexual a raíz del matrimonio igualitario, que aportan en algo a la definición del problema y sobre todo en el poder político del grupo, en esta investigación no se entiende como un *framing* como tal por dos razones. Primero, porque interesa relacionar la PSSR con el grupo de estudio (los grupos trans); y segundo, porque estas acciones y discusiones son tomadas como antecedentes o como condiciones que alistarón a los elementos del contexto del asunto para el *framing*.

El diagnóstico y lo previamente mencionado abrió paso a uno de los avances más grandes en derechos de las personas trans y a su abordaje en la política de estudio, la ley de identidad de género LIG en 2012. La ley de identidad de género 26.743 plantearía un *framing* en el asunto de la SSR, en la medida que las condiciones de estas personas pasan a ser una problemática que debe abordarse con la política de SSR. Al mismo tiempo, ocurriría un reconocimiento de la identidad social del grupo, puesto que esta ley es promovida directamente por los grupos trans.

Poco después del matrimonio igualitario, lxs trans organizaron un Frente Nacional para la Ley de Identidad de género FNLIG. Este Frente se conformaría con varias organizaciones trans como la ALITT, la Cooperativa “Nadia Echazú”, Futuro Transgénico, Hombres Trans, entre otras, iniciando una nueva red de asuntos sobre el reconocimiento a la identidad trans (Farji 2017, 80). Cabe indicar que se había hablado de la necesidad de una ley de identidad nacional, pero la discusión y el activismo respecto a esto se fortaleció gracias a la movilización del matrimonio. Lo que estaba en disputa en el fondo era la reparación y restitución de derechos de un colectivo vulnerado, pero demandante de una ciudadanía (sexual).

A diferencia del matrimonio igualitario, el FNLIG y las movilizaciones para la ley no tuvieron tanta controversia en el contexto social (en medios, grupos conservadores e iglesia) y fue primordialmente impulsada por colectivxs trans (Tabbush et al 2016, 20-26). Una de las razones que justifican la diferencia en el ambiente social y político se debe a la apertura en términos de cultura institucional, que causó la ley de matrimonio (una ventana de

oportunidad) y a las acciones antes mencionadas de los colectivos trans. La aprobación del matrimonio marcó un piso de garantía de derechos (MSN 2011, 5).

Esto hizo que los grupos trans inicien su proceso de pugna por ser merecedores de derechos, valiéndose de acciones locales iniciadas y de aliados (Tabbush et al 2016, 20). Aquí se puede mencionar normativas que reconocían su identidad como en el caso de la provincia de Santa Fe, fallos y sentencias para el acceso al tránsito y reafirmación corporal y otras iniciativas mundiales (leyes de identidad de otros países) para justificar la promulgación de la LIG en 2012 (Farji 2017, 80; Tabbush et al 2016, 40).

La organización del activismo (sociosexual) para esta ley difirió ampliamente de aquel realizado para el matrimonio. Esto se debió a que surgieron varias personalidades y justificaciones para derrocar los saberes sobre lo trans, que estaban vigentes en el discurso clínico y jurídico. Así, Claudia Pía Baudracco (de ATTTA)⁶⁹ fue clave (se le atribuye el logro de esta ley) para estructurar una contienda de una ley que no penalice y que despatologice el acceso a la identidad y al tránsito (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021). Asimismo, la figura de Lohana Berkins y de otros colectivxs ayudaron a entender que el acceso a la identidad era la bisagra para acceder a otros derechos que les habían sido privados (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021). En consecuencia, los grupos tomaron un atributo de ser propositivos y los emprendedores de sus discusiones desde lo social (in situ) y luego respaldado por los saberes técnicos desde el derecho (con la ley) y la medicina (con el diagnóstico). Esto refleja una serie de discusión sobre el saber de lo trans y su comprensión como grupo.

Para la redacción del proyecto de ley, los representantes de colectivos trans de diferentes localidades del país se reunieron conjuntamente con profesionales abogados (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021). El texto recogería un nuevo saber que apuntaba a un cambio en la perspectiva y construcción social de estas personas, enfocándose en la necesidad de ser meritorias de derechos. De acuerdo con Morena García (militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero de 2021), lxs militantes se encargaron de abordar la temática del reconocimiento de la identidad, tomando en cuenta sus

⁶⁹ una trans que había viajado a Europa, conoció el activismo español y regresó a Argentina con el ánimo de luchar por los derechos de lxs trans (Anónimo, académica en entrevista con la autora, 12 de abril 2021)

vivencias y barreras. Ellxs lo hacían en términos simples y coloquiales, tomando en cuenta que muchas no tenían la pericia técnica para redactar un proyecto de ley y menos escuela. Sin embargo, los aliados profesionales transformaban estos contenidos en tecnicismos y justificaciones en derecho. Como resultado se obtuvo un documento de ley en el que ya no era necesaria la patologización (consultas psicológicas) ni la judicialización (dictamen del juez) para hacer el cambio en el registro y el tránsito⁷⁰ (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero de 2021). De esta forma, se planteó como un derecho de autonomía de decisión y legítimo para la dignidad de estas personas (Ley 26,743 artículo 2) (Ley 26.742/ 2012). El documento fue enviado a la cámara de diputados en 2011.

La aprobación de la LIG ocurrió en la Cámara de Senadores y contó más del 98 por ciento de votos a favor, consolidándose como una ley paradigmática por el amplio marco de reconocimiento a las poblaciones trans (Tabbush et al 2016, 40). Para la promulgación de esta ley, es importante observar que la injerencia del poder político de la *politics*. Esto porque la iniciativa de ley tenía el respaldo del gobierno de Cristina Fernández, que había iniciado en la aprobación de la ley de matrimonio igualitario (Tabbush et al 2016, 27).

De acuerdo con la entrevista a Celina Mondelli (militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 19 de julio de 2021), ella recuerda una conversación con sus compañerxs militantes en la que discutía sobre el papel de “Cristina” en la aprobación de la ley de matrimonio, la cual generó más controversia que incluso la LIG.

“Había dos senadoras que se estaban oponiendo a la ley, Cristina las envió lejos a un congreso en China” (Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 19 de julio 2021). A consideración de la entrevistada, la acción de la ex presidenta fue estratégica para evitar oposición en la aprobación de una ley que iba a resignificar tanto a estos colectivos.

Este respaldo se tradujo en el apoyo del Frente para la Victoria en el legislativo (Tabbush et al 2016, 27), teniendo un liderazgo clave para legitimar estos avances y su relación con los grupos trans y LGBTI. Esto se debe a que varios grupos de estos grupos apoyaron al gobierno progresista, por ejemplo, siendo militantes de los cuadros del partido (Morena García,

⁷⁰ Según la entrevistada algunas leyes de identidad como la de España, por ejemplo, mantenían este requisito.

militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021 y Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 3 de febrero). El gobierno de Cristina Fernández (como el de Kirchner) se caracterizaba por los ideales peronistas de inclusión de sectores desfavorecidos, por lo que, para el caso del siglo XXI, incluyó a las personas LGBTI (Tabbush et al 2016, 26). Por lo tanto, a pesar de la oposición de sectores tradicionales (sobre todo de la iglesia), primó esta visión garantista desde la *politics* que coadyuvó a las demandas de los grupos.

De acuerdo al marco de análisis, los contextos pueden ser progresivos cuando profundizan la democracia (en tanto participación de grupos, derechos y ciudadanía) y a diferencia de los degenerativos no retoman las construcciones sociales por un propósito de rédito en el diseño. En base a esta premisa se observa, por un lado, una ampliación de derechos para estos grupos, renovando su construcción negativa de ser desviados a ser grupos demandantes de derechos (contendientes), por lo que no se presta para una lectura de un contexto degenerativo propiamente.

Sin embargo, y, por otro lado, la intencionalidad detrás del apoyo del ejecutivo y del partido oficialista puede interpretarse en términos de los réditos en el capital simbólico y político. Esto debido a que el gobierno se había ganado adeptos gracias a esa voluntad de inclusión, por lo que la imagen y legitimidad del partido estaban en juego ante estas decisiones.

De acuerdo con Morena García (militante y poeta, en entrevista con la autora, febrero 25 de 2021), el partido tiene un fuerte simbolismo para las militancias trans, empezando por el hecho de que el nombre del partido genera apoyo, puesto que “la mayoría de las travas se llaman Victoria”. A esto se había sumado la apertura y apoyo a sus causas que había iniciado en la retórica del gobierno de Kirchner y se continuó con Cristina Fernández (Deangeli 2018, 55).

Siguiendo a Deangeli (2018- 55), estos gobiernos se caracterizaron por abanderar la restitución y reparo de derechos humanos abarcando grupos en la sub-alteridad (como los colectivos de diversidad sexual). Asimismo, estos gobiernos movieron a una militancia con un tinte de los setenta que primaba por la vuelta a la democracia. La característica especial de la retórica de estos gobiernos era la restitución de estas demandas de derechos a la época

moderna, por ejemplo, en la ampliación de derechos identitarios y sexuales ⁷¹ En consecuencia, el poder ejecutivo se evidenció como apoyo en la contienda que llevaba el activismo LGBTI y trans, mediante los recursos simbólicos de brindar legitimidad a estas poblaciones. De esta manera, la convivencia y legitimidad (de los grupos al partido y el partido a los grupos) era un aspecto que debía sostenerse, frente a los opositores naturales como ideologías partiditas distintas (conservadoras) y también instituciones como la iglesia.

El impacto de la aprobación de esta ley y *framing* fue de amplio alcance, por lo que el texto aprobado exigía dos aspectos para incidencia en futuras políticas: reglamentar el acceso a la identidad deseada en los registros (políticas de la identidad) y garantizar el acceso a la salud para el tránsito a la identidad y tratamientos (políticas de salud sexual y reproductiva) (Ley 26.743/2012). Parafraseando los artículos 2 y 11, las personas trans fueron definidas como sujetos en facultad de ejercer su autonomía decisional para afirmar su identidad, siendo mercedoras de garantía del derecho a salud y con esta a la hormonización y tratamiento (tecnologías de afirmación corporal) como parte de la esfera de la sexualidad (Ley 26.743/2012). De esta manera, el contenido de la ley proponía una reformulación en la problemática de la salud sexual y reproductiva, añadiendo lo trans como un conocimiento y grupo identitario a ser abordado bajo su tutela. Este *framing* responde a los procesos de renovación sobre el saber de las poblaciones sexualmente diversas y sobre todo de las mismas poblaciones trans (para la discusión de la LIG), impulsado por el activismo y la pugna de los frentes. A esto se suma la participación del legislativo y la legitimidad que proyecta el ejecutivo durante la discusión de la ley.

La dinámica de diseño de la ley, como instrumento con incidencia en la política, se constituye de forma colaborativa, en el que las personas trans (la presión de su activismo) y los legisladores calcularon el riesgo de un cambio en las oportunidades de estos grupos e incidieron en la obtención de futuros beneficios. Así, la LIG instauró justificaciones y saberes sobre el acceso al tránsito e incidió en la construcción social del grupo trans como potencial destinatario en el área de SSR.

⁷¹ Deangeli (2018) realiza un análisis interesante entre del discurso del kirchnerismo en época electoral y su redito político-social de estos. Menciona, por ejemplo, cómo se fue canalizando la idea de un nosotros (pueblo vs corporaciones y neoliberalismo) y de destinatarios de políticas sociales en base a esa apertura de derechos. Esto terminó legitimando al gobierno de Néstor Kirchner y luego a Cristina Fernández. Otro estudio interesante sobre el camino del kirchnerismo para ganar gobernabilidad y legitimidad es el de Moreira y Barbosa (2010).

Dos aspectos se tomarían como de gran importancia para las futuras etapas de la política y su proceso de construcción del diseño. Por un lado, la LIG eliminó las concepciones patológicas y judiciales sobre las poblaciones trans (sobre su construcción social). Por otro lado, la ley marcaría para el subsector la obligatoriedad de empezar acciones, que destinen garantías (beneficios) a las personas trans, como potenciales destinatarias.

3.2.3. Framing 3. Decreto 903/15 formalización de lo trans en el asunto

La aprobación de la ley de identidad de género marcó una nueva cultura institucional, puesto que dio paso a la convivencia de las personas trans y de los actores dentro del subsector de SSR. Esto permite comprender el inicio de una biocidadanía en el contexto social que dialoga con ese reconocimiento de lo trans (transexualidad) a ser considerado en el contexto de asunto. Así, ocurre un reconocimiento de lxs personas trans a su derecho a ser libres, a expresarse de acuerdo a su identificación y a ser parte de la sociedad (Marcela Gabiout, funcionaria del servicio de salud en Buenos Aires, en entrevista con la autora, 21 de enero 2021, Andrea Bianchi, funcionaria del servicio de salud, en entrevista con la autora, 20 de enero 2021).

Este cambio de cultura institucional marcaría otras variaciones en los elementos de esta instancia en este periodo. En consecuencia, la construcción social del grupo trans caracterizada por la alteridad empezó a cambiar hacia un reconocimiento. Esto se manifestó, por ejemplo, en el hecho de que muchxs trans accedieron a cambios registrales. Asimismo, varixs acudieron a espacios, donde antes no lo hacían por la discriminación directa que recibían de las personas o porque se negaban a hacerlo para evitar ser tratadas con violencia⁷² (Marcela Gabiout, funcionaria del servicio de salud en Buenos Aires, en entrevista con la autora, 21 de enero 2021 y Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021). Además, las identidades trans empezaron a dejar la clandestinidad o de permanecer en lugares en los que se había segregado, porque la ley les había permitido ejercer su ciudadanía sin temor a penalizaciones (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021).

Siguiendo a Morena García (militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021), lxs trans fueron “paridas por el Estado con la ley” puesto que se reconoció su

⁷² Discriminación directa y anticipada (véase discusión en Mario et al. 2014)

ciudadanía y con esta su existencia. Consecuentemente, su construcción social como grupo poblacional fue renovada y empoderada por la LIG. Estas percepciones en su construcción social incidían en su consideración como potencial grupo destinatarixs de las políticas de salud y de salud sexual y reproductiva, puesto que la normativa inscribió la necesidad de ser abordadas en el diseño.

A nivel del subsistema, su cambio de construcción social se observó en la concurrencia a los servicios médicos y en el inicio de tratamientos que muchxs comenzaron (Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 2 de febrero 2021). De acuerdo con entrevistas realizadas (Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 3 de febrero de 2021 y Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021), desde la ley muchxs trans empezaron a presentarse en los centros de salud y conocer consultorios amigables⁷³, así como a enterarse de las afectaciones de su salud. Esto porque, a pesar de que la discriminación seguía existiendo, la ley amparaba ese cambio de cultura institucional y de comportamiento para ellxs, el resto de la ciudadanía y los actores del subsistema (hacedores, decisores y efectores de la política).

Asimismo, la LIG motivó a los colectivxs trans a seguir liderando iniciativas gracias al capital simbólico y poder político que empezaban a ejercer por la movilización (cambio en la variable de poder en la construcción social del grupo). Así, algunos colectivos se dedicaron a la ejecución de iniciativas, por ejemplo, centros de estudio en Casa Trans e iniciativas para conocer su salud en centros de ayuda, con promotores de SSR y consultorios amigables⁷⁴ (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021). Muchas de estas iniciativas fueron estratégicas puesto que eran planteadas por las organizaciones de acuerdo a cuál era la agenda del gobierno para obtener mayor posibilidad de cooperación.⁷⁵

Otras organizaciones trans se dedicaron a seguir produciendo estudios de situación y análisis sobre las condiciones de vida de personas trans. Estos análisis creaban saberes, justificaciones y razonamientos para avanzar en sus derechos; por lo general de manera local. Para estos

⁷³ Según una encuesta de INDEC sobre personas trans. Para 2015, del número de personas entrevistadas el 61% de feminidades y el 19% masculinidades había buscado oportunidades de hormonización (MSN 2015, 41).

⁷⁴ También lideraron iniciativas de trabajo (en cooperativas que ya existían como la de Nadia Echazú).

⁷⁵ Por ejemplo, en el caso de las Cooperativas. Estas se formularon aprovechando el trabajo iniciado y que el gobierno otorgaba créditos para estas causas (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021)

efectos colaboraron con otras organizaciones de sociedad civil que investigaban y apoyaban los derechos sexuales y a las diversidades (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021).

De allí se pueden citar estudios como aquel desarrollado por la ATTTA y Fundación Huésped en 2013, que buscaba dar visibilidad y conocer las condiciones de vida trans desde la aprobación de la LIG. Este estudio ya realizaba un análisis de la salud sexual y reproductiva (Fundación Huésped y ATTTA 2014, 5; 2017). Pero hay varias investigaciones⁷⁶ más que reflejan hallazgos significativos y acorde a las demandas de la población trans en el subsector. Por ejemplo, se evidenció el alto uso de siliconas elaboradas con aceites industriales (coloquialmente mencionado en entrevistas como aceite de avión), alto índice de mortalidad en edades jóvenes (de hecho tienen un promedio de vida de la mitad de la población cis), permanencia de alta tasa de infecciones en este grupo por el ejercicio del trabajo sexual no informado y alta demanda de tratamientos hormonales y de tránsito o afirmación corporal con poca oferta del servicio (Fundación Huésped y ATTTA 2014, 5).

Estas discusiones sociales, académicas y culturales sobre estas poblaciones eran un reflejo de la necesidad de conocer la problemática trans para hacer efectiva la ley y para abordar sus derechos. En específico aquellos que citados por esta como el tránsito o afirmación identitaria y la autonomía personal en el acceso a la SSR (Ley 26.743/ 2012). Es importante recalcar que la obtención de conocimiento sobre estos grupos tuvo un lugar preponderante, principalmente, porque esta información justificaba el atender las problemáticas sobre lo trans y a estos grupos en la salud. De allí que las investigaciones de las organizaciones trans, otras organizaciones aliadas, así como los datos del diagnóstico que se había realizado para la salud (MSN 2011), coadyuvaran a la generación de insumos, discusiones desde organizaciones de sociedad civil, academia y de gobierno.⁷⁷

⁷⁶ Otros estudios interesantes son: M.E., Marshall, B.D.L., Arístegui, I., Zalazar, V., Romero, M., Sued, O., & Kerr, T. (2014). Towards Full Citizenship: Correlates of Engagement with the Gender Identity Law among Transwomen in Argentina. PLoS ONE, 9(8): e105402. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0105402>. M.E., Marshall, B.D.L., Arístegui, I., Romero, M., Cahn, P., Kerr, T. & Sued, O. (2014). Factors associated with healthcare avoidance among transgender women in Argentina. International Journal for Equity in Health, 13(1):81. <https://doi.org/10.1186/s12939-014-0081-7>

⁷⁷ Se denota un interés investigativo en la misma REDLACTRANS; el Instituto Gino Germani y universidades como la UBA.

Según la entrevista a Nadir Cardozo, miembro de ATTTA y funcionaria de una organización de sociedad civil,⁷⁸ “los diagnósticos (...) son llevados adelante en primer término por las organizaciones porque tenés que demostrar como organización, que lo que vos estas pidiendo tiene sentido, un porqué y entender por qué estoy reclamando estos derechos” (Nadir Cardozo, militante de ATTTA y funcionaria de sociedad civil, en entrevista con la autora, 13 de julio 2021). En este sentido, los colectivxs no realizan la contienda política de la presunción, sino con números o estadísticas, que den cuenta al gobierno de su situación. Esta era la razón subyacente detrás de las iniciativas y análisis, que sirvan como mecanismo de diálogos con los hacedores de políticas.

De lo anterior, se rescata el papel estratégico que tuvieron las organizaciones trans, militantes y colectivxs para exigir sus derechos, al tiempo que buscaban cambiar la forma en la cual la sociedad lxs veía incluso a base de evidencia. En este respecto, se interpreta que la militancia trans elaboraba discursos sobre su construcción social para ser meritorias de efectivizar derechos, pero también saberes sobre la problemática trans, incidiendo en la construcción social del conocimiento y de grupo.

Sobre esto se observan acciones de estos grupos que incluían procesos técnicos y expertos, por ejemplo, la elaboración de publicaciones técnicas y académicas como guías para el acceso al Documento de Identidad Nacional DNI y un documento de diagnósticos (base de datos) para conocer el porte de ITS (estos fueron elaborados por la ATTTA) (Fundación Huésped y ATTTA 2014, 5). Estos representan avances y antecedentes para las medidas que exigirían al sector de SSR a posteriori.

En adición, la construcción social del conocimiento de lo trans en la salud sexual y reproductiva debía ser abordado desde el saber técnico clínico. Esto porque la LIG de 2012 había entablado una vinculación directa con este subsector de salud sexual y reproductiva, al introducir la garantía al tránsito o afirmación de la identidad (Ley 26.743/2012, artículo 11). Por lo tanto, el subsector debía generar nuevos conocimientos técnicos y sociales.

De acuerdo con las entrevistas realizadas (Marcela Gabiout, funcionaria del servicio de salud en Buenos Aires, en entrevista con la autora, 21 de enero 2021 y Anónimo, académica, en

⁷⁸ Fundación Huésped

entrevista con la autora, 12 de abril 2021) el avance en conocimiento técnico en este subsector ocurrió lento, puesto que primero el gobierno tenía la necesidad de articular la LIG con las políticas de identidad y cambio registral. Esto porque era lo que socialmente demandaban las personas trans, ya que muchas querían obtener pronto su DNI. Sin embargo, la salud sexual y reproductiva era lo que venía después porque la demanda de tratamientos (de hormonas), atención y cirugías incrementó. Esto evidenció el poco avance del subsector, ya que había pocos profesionales y centros de atención, especializados en SSR trans (Marcela Gabiout, funcionaria del servicio de salud en Buenos Aires, en entrevista con la autora, 21 de enero 2021 y Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021).

A esto se sumaron los cuestionamientos y reclamos de los profesionales de la salud y de la agencia del subsector, es decir, la coordinación del programa y equipo técnico. Esto se debió a que, si bien algunos profesionales médicos atendían bajo modelos inclusivos de salud desde el apareamiento de los consultorios amigables en 2010, la mayoría trabajaba en modelos tradicionales marcados por la heterosexualidad asumida y por una relación jerárquica entre médico (sujeto de saber) y paciente (rol pasivo) (Farji 2018,14).

La falta de lineamientos de atención trans motivó a los profesionales de primera línea a demandar un encuadre legal con las prácticas médicas, que ya se venían realizándose de modo informal o bien supeditado a una autorización judicial para el tránsito (Farji 2018, 14). Asimismo, se sumaron los equipos técnicos en su calidad de hacedores de nuevos saberes para abordar la problemática que había elevado la LIG. Con esto se iniciaron discusiones en el sistema y subsistema con la finalidad de obtener directrices e incorporación de nuevas especialidades y equipos interdisciplinarios. Esto daría cumplimiento a la normativa de efectivizar el derecho al tránsito y a las tecnologías de afirmación corporal (Farji 2018, 13). Estos debates desde el área médica no fueron homogéneos ni plenamente consensuados. En estos debates internos desde el conocimiento profesional, hubo quienes cuestionaban el contenido de la ley, especialmente, el acceso al tránsito sin consulta médica psicológica. Estos cuestionamientos se aparaban en justificaciones como el riesgo al profesionalismo médico, si el paciente luego levantaba quejas por la irreversibilidad de la afirmación del sexo (Farji 2019, 15). En consecuencia, la mayoría buscaba determinar conceptos y procedimientos estándares para su ejecución (Farji 2019, 15); y prever directrices técnicas para un tratamiento complejo y fundamentado. De manera que se podría garantizar el atender la petición del paciente o incluso se obtenían argumentos para ser objeto de conciencia (Farji 2018).

Con estos antecedentes de activismo trans y discusión enmarcados en el conocimiento como elemento clave, el Ministerio de Salud, a través de su organización el PNSSR, inició acciones de acuerdo a la etapa de la política (construcción del 2010 al 2014). Estas comprendían capacitaciones y refuerzos (Suarez y Cattaneo 2017, 3- 4). Así también, estas acciones iban acorde de la demanda social de las poblaciones para generar claridad y disposiciones del tránsito por parte de la agencia rectora (Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable) (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021).

Acompañado a este debate de saberes técnicos y sociales hubo modificaciones en normativas en salud sexual y reproductiva por los años 2012 y 2013 a nivel nacional, local e internacional. El impacto de estas configura nuevos cambios a nivel de instituciones y legitimidad a la construcción social y poder político de estas poblaciones.

Así, en el 2012, la Ciudad de Buenos Aires promulgaría una ley de atención a la salud de las personas trans (Ley 4.238/12) sentando precedentes de cómo abordar la problemática en salud sexual y reproductiva. En 2013 se aprobaría la Ley 26.862/2013 de acceso integral de Reproducción Médicamente Asistida. Esta ley incluía el abordaje de las personas trans a inducción de ovulación, la estimulación ovárica controlada, el desencadenamiento de la ovulación, entre otras técnicas de reproducción asistida (Farji 2016, 132).

La ley 26.862 permitió retomar la visión en derechos reproductivos, superando la visión de infertilidad como tratamiento basado en enfermedad y sumando la identidad trans como destinataria de acciones que debía cumplirse. Siguiendo a Farji Neer (2014, 55), el debate de esta ley llevó a reevaluar aspectos tomados para el debate de la LIG. Por ejemplo, se expuso que muchos procedimientos asistidos se hacían en el país y que podrían ser considerados para una regulación extendida en este ámbito desde el nivel nacional. Este aspecto fue igual a la discusión sobre la identidad, donde había fallos anteriores. Además, la discusión de esta ley se sumó a la demanda de los profesionales de la salud, así como se planteó de nuevo la necesidad de democratizar el acceso a la SSR, con saberes que enfatizaban en no caer en la patologización (Farji 2015).

Posteriormente, ocurriría la ratificación de Argentina al Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en 2014 para dar seguimiento al Programa de Acción de El Cairo (Resolución 65/2015). Con este acto, el país se comprometió a realizar adelantos al programa

de salud sexual y salud reproductiva integrales, instaurando una cultura institucional que apuntaba a la inserción de cambios y de nuevas problemáticas. De acuerdo con la entrevista a Matías Ostropolsky (militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021), parte de las actividades y estrategias que el equipo del subsector hacía se enfocaban en abordar la diversidad sexual, en especial trans por dos razones. Primero porque de alguna manera lo ocurrido en el legislativo con la LIG y las otras reformas normativas (la del 2013), empujó al ejecutivo (sistema de administración y garantía de la salud) al cumplimiento de estas disposiciones en el subsector. Por ende, estas normativas y reforma de instituciones coadyuvaron a problematizar lo trans en el subsector y a los grupos.

Segundo, el debate profesional técnico y social desde las organizaciones trans movilizaban la problemática en el asunto de la SSR. Así, el subsector tomó en cuenta los resultados del diagnóstico participativo de 2010 y aquellas justificaciones técnicas sobre el acceso al tránsito, hominización y adecuación corporal que se dialogaban en los análisis y publicaciones. Estos potenciaban la construcción de necesidad de las poblaciones (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021; Resolución 65/2015).

Según varios entrevistados (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 28 de enero y 14 de abril 2021 y Gabriela Perrotta, ex coordinadora del PNSSR y académica, en entrevista con la autora, 23 de febrero 2021) ocurrieron cambios en el conocimiento sobre lo trans en la salud sexual y reproductiva. Por ejemplo, se discutió sobre el tránsito o afirmación como un derecho en la sexualidad y de este concepto se problematizó la garantía a la adecuación total, parcial o expresión de las personas, a través de hormonas, cirugías y tratamientos como una facultad legítima (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 28 de enero y 14 de abril 2021 y Gabriela Perrotta, ex coordinadora del PNSSR y académica, en entrevista con la autora, 23 de febrero 2021). Por ende, se justificaría nociones del derecho, lo clínico y la vivencia social, que trataban aspectos como la asignación de insumos, agencias y presupuestos.

Siguiendo a Matías Ostropolsky (militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021), estos abordajes hicieron que la agenda de salud (2012 a 2015, en especial desde el 2014) estuviera marcada en lo trans, mediante varias acciones

(capacitaciones, mesas de trabajo, folletos, indicadores). El abordaje de lo trans desde lo profesional- técnico y lo social en derecho hizo que se iniciara un proceso paulatino de definir a estas poblaciones no sólo como destinatarios de instrumentos sobre las ITS (que como se indicaba es otro subsector conectado al de SSR), sino como sujetos y destinatarios de derechos sexuales y reproductivos (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021). Esto es un cambio significativo que refleja transformar los entendimientos de patología (mental y de infecciones) a unos de derechos. Sin embargo, estos entendimientos aún no se definían o enmarcaban (*framing*) en algún elemento del diseño (instrumento).

Aquí cabe acotar un aspecto de la *politics* que guarda relación con estas discusiones en el contexto del asunto. A diferencia del contexto del asunto anterior a la LIG, en el que ocurrió un fuerte debate e impacto en todas las esferas sociales gracias al apoyo del oficialismo y gobierno, el abordaje de lo trans en la SSR, ahora era promovido por los mismos grupos desde el abordaje de sus derechos y poder político legitimado en 2012.

Para este momento, el apoyo del oficialismo cambió, principalmente, porque la expresidenta Fernández ya había logrado varios adelantos y apoyo a estos sectores con las leyes aprobadas (Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 19 de julio 2021). Además, para este contexto del asunto, el gobierno presentaba conflictos de otra índole, por lo que la atención era distinta. Por ejemplo, en sentido económico hubo tropiezos con el sector agrario y ganadero (en 2003, 2008 y se vigorizó en 2014 cuando el país perdía el estatus de líder ganadero de la región), después con la caída de las *commodities*, etc. Esto coadyuvó al desgaste y pérdida de legitimidad por la crisis económica (BBC 2013).

Otro aspecto importante fue la recuperación del contacto entre la presidencia (Cristina Fernández) con sectores conservadores y, en especial, con la iglesia en 2013. Esto ocurrió a raíz de la elección del Papa Francisco. Esto hizo que el ejecutivo tratase de mantener buenas relaciones por el impacto mundial del hecho (BBC 2013). De esto se puede interpretar que, conforme la administración tenía revueltos en el manejo político, la atención del ejecutivo se enfocaba a otros ámbitos de Estado, por lo que tenía una incidencia menor en el subsector de SSR. En este caso, se entiende que los aspectos concernientes a este subsector y al grupo

fueron delegados casi por completo a su representante (ministro de salud y coordinación del programa).

De esta caracterización del contexto del asunto en este periodo, la definición y encuadre de todos los debates sobre lo trans y de las personas trans (*framing*) se materializaría en 2015. Esto ocurre por el acto de promulgar el decreto 903 (instrumento) por parte del ministro. A diferencia del *framing* de 2012, este fue marcado por la aprobación de la LIG que anunciaba el abordaje de lo trans como un aspecto pendiente. A esto se sumó según las evidencias la acción de las organizaciones trans para el abordaje del saber técnico- social. Esto se realizó mediante debates y diagnósticos, así como la discusión desde la salud se apalancó por los profesionales del subsector. Luego a esto se sumó la demanda de la militancia, por efectivizar el derecho al tránsito y la traducción de todo esto en el instrumento por acción del ministro.

Un aspecto importante de indicar es que, en los meses previos a la promulgación del decreto, la militancia generó acercamientos con el subsector (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2020). Por ejemplo, la FALGBT y la ATTTA, en su continuo activismo sociosexual, seguían tomándose espacios para abordar la reglamentación al artículo 11. Es decir, buscaban construir saberes para efectivizar el artículo desde sus centros de militancia y en reuniones con el ministerio (FALGBT 2015, Nadir Cardozo, militante de ATTTA y funcionaria de sociedad civil, en entrevista con la autora, 13 de julio 2021).

En 2014, estas organizaciones se reunirían con el ministro de salud (Daniel Gollán) para dialogar sobre la LIG y sobre las demandas pendientes en acceso a tratamientos y cirugías. Estas reuniones definirían algunos aspectos de los procesos de afirmación identitaria como garantías para su ciudadanía y como mandato a abordarse en la política (FALGBT 2015). Se añadía a la discusión, los hallazgos y datos sobre las condiciones del derecho a la salud de las personas trans y la incidencia del subsector (véase el informe de la ATTTA y Fundación Huésped 2014), así como las acciones de los profesionales del Programa (equipo técnico y coordinador) mediante capacitaciones o diagnósticos. Las discusiones profesionales fueron importantes para obtener criterios técnicos.

En este sentido, el rol del ministro como hacedor de política y del equipo del sector fue clave para trasladar estas definiciones y demandas de los grupos trans y de profesionales en el

diseño. Empero, mucho de este quehacer técnico devino de esa presión social y técnica, así como del período de salida del gobierno. Luego ocurriría el cálculo de las demandas y oportunidades para el grupo en el subsector (dinámicas de diseño) que determinarían la expedición del decreto con las directrices generales. Estas directrices reglamentaban el artículo 11 de la LIG, sobre la afirmación o tránsito (Decreto 903/2015).

Por medio del decreto se definió y enmarcó la problemática trans, ahondando en los tipos de intervenciones quirúrgicas totales y parciales, tipos de tratamientos hormonales y de acceso a medicamentos aprobados por el ente calificador, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) (Decreto 903/2015, 1). Además, este decreto manifestó estos saberes como beneficios y derechos a ser garantizados a los pacientes dentro de la salud sexual y reproductiva, bajo ideas de autonomía decisional.

Así, este reafirmaría las disposiciones y directrices claras para entablarse con el Plan Médico Obligatorio, que era otro asunto pendiente antes del cambio de administración (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 28 de enero y 14 de abril 2021).

Con este decreto se abriría paso a la promoción de la Guía de Atención a la Salud Trans en junio de 2014. Esta guía es un instrumento que permite entablar otra lectura sobre los grupos en el diseño en el siguiente apartado. Esto se debe a que en la guía se plasmarían las directrices y los entendimientos anteriores sobre qué es lo trans, quiénes son las personas trans y cuál es su atención salud sexual y reproductiva.

La dinámica de elaboración de la guía fue trabajo colaborativo y bajo una modalidad de co-diseño de lineamientos para la PSSR. Su elaboración contó con la participación de varios sectores de la salud, además de la voluntad de los representantes del PNSSR. El objetivo del trabajo era mantener la dinámica participativa que incluya a los grupos cuando se trate de sus derechos. Por lo tanto, la definición del contenido de la Guía contó con la participación de otras instancias como Programa Nacional de Prevención del Cáncer Cervicouterino y Prevención de Cáncer de Mama, pero, sobre todo, el equipo involucró a militantes como a Gustavo Oreste Gallo y Marlene Wayar (de Futuro Transgénico) y a la Red Nacional de ATTTA (MSN 2015).

Esta participación amplia se debió a la complejidad que implica el generar directrices técnicas (médico) para atender al grupo y a sus derechos. Se resalta de esta guía su consideración del nuevo modelo de salud no jerárquico y no heteronormativo. Como resultado, se demostraría una perspectiva crítica de la identidad y acceso a salud sexual y reproductiva basada en derechos, autonomía personal y criterios técnicos.

3.2.4. Framing 4: lo trans, cuestionando el límite del reconocimiento identitario

El contexto del asunto posterior al año 2015 y luego del decreto se caracterizaría por un cambio de gobierno. La llegada de Mauricio Macri suponía un ambiente desconocido sobre el futuro de la *politics* y demás elementos del contexto social y del asunto. Principalmente, porque Macri era un candidato nuevo que no pertenecía a la corriente del peronismo, ni del radicalismo, situación que no ocurría desde los 90 's (Casullo 2016). A esto se añade que el país había pasado por 12 años de un gobierno de la misma tendencia (Néstor Kirchner y Cristina Fernández) y la elección de Macri suponía una nueva administración con planes de encarar el exceso de estatismo y resolver las problemáticas económicas (inflación, apertura a relaciones exteriores) (Casullo 2016).

Es importante notar que, a diferencia de los gobiernos anteriores que armaban sus discursos de la inclusión de sectores populosos o excluidos con líneas más de izquierda, el discurso del nuevo mandante evitaba reforzar estas construcciones y estaba en contra del kirchnerismo. Por consiguiente, muchos ciudadanos asociaban la imagen del presidente Macri con sectores empresariales y con una derecha moderna y demócrata (más mercado y derechos) (Casullo 2016). Empero, el cambio de la visión de la *politics* implicaría un cambio en las *policies*, por lo que este contexto del asunto refleja estas transformaciones.

Después de la LIG y del decreto de 2015, el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva continuó con las acciones y estrategias para efectivizar los objetivos de la política basada en derechos. Estas acciones ya debían tratar lo trans y a los derechos de las personas trans a raíz del decreto (Gabriela Perrotta, ex coordinadora del PNSSR y académica, en entrevista con la autora, 23 de febrero 2021).

En este periodo, la participación del equipo de este subsector fue clave para continuar trabajando en la política, a pesar de que el sector de salud empezó a encarar importantes recortes. Estos incluyeron despidos de personal, falta de nuevos nombramientos; incluso, la

dirección del PNSSR no se designó pronto y se sujetó a ajustes de presupuesto (Casullo 2016). Estos cambios marcaron nuevas formas de ejercer el poder político de la *politics* en las *policies* y una nueva cultura institucional.

Además, la política entraba en la denominada etapa actual (2015-2020), por lo que el PNSSR buscaba la transformación del modelo de atención tradicional a uno basado en la autonomía decisional de la persona (MSN 2018, 10-20). Este modelo se basaba en reconocer que el paciente sabía sus derechos, era activo y partícipe en su atención⁷⁹ (MSN 2018, 10-20). Estas decisiones de la *politics* y visiones de la SSR provocaron movimientos al interior del área y en los equipos técnicos del ministerio.

Así, los nuevos hacedores y equipo técnico del subsector se llenaron de perfiles (psicólogos, endocrinólogos, urólogos, etc) con pericia y experiencia en asuntos de diversidad sexual y derechos sexuales y reproductivos. Estos perfiles eran seleccionados para ejecutar estos objetivos en una época de cambios (Gabriela Perrotta, ex coordinadora del PNSSR y académica, en entrevista con la autora, 23 de febrero 2021). Este por ejemplo es el perfil experto de Gabriela Perrotta (ex coordinadora del PNSSR y académica, en entrevista con la autora, 23 de febrero 2021), quien asumió la coordinación técnica del Programa, junto a Silvia Oizerovich, la directora. Ambas en su papel de liderazgo y de hacedoras de políticas llevaron a cabo varias acciones para renovar el conocimiento de la salud sexual y reproductiva. Entre estas se mencionan capacitaciones y materiales, que tomaban en cuenta lo diverso, lo trans y los marcos de derechos (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021). Cabe resaltar que los perfiles eran afines a las temáticas de diversidad sexual y de lo trans.

Así, se expidieron documentos informativos, guías y manuales en diversos ámbitos de subsector para diferentes grupos que atendía la política (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021). Uno de los resultados de estas discusiones sobre la SSR, bajo un modelo de atención hacia la autonomía personal, es la existencia de las consejerías de salud sexual y reproductiva que fueron fortalecidas (en 2018). Estas buscarían institucionalizar nuevos saberes y abordajes, que

⁷⁹ Este modelo fue mencionado en el anterior *framing* con la diferencia de mejorar su aplicabilidad y eficacia.

daban mayor significación a los grupos destinatarios, al poder decidir de manera autónoma sobre cómo vivir su sexualidad y reproducción.

Cabe indicar que, si bien estas consejerías habían iniciado en gobiernos anteriores bajo preceptos de derechos, en este periodo su actualización y objetivos se ubicaron en concretar un acceso personalizado a la salud sexual (MSN 2018, 10-20). Esto contemplaba aspectos del reconocimiento de la individualidad del paciente y de su capacidad de aportar significaciones en su diagnósticos, vivencia y salud sexual y reproductiva. Asimismo, el acceso a la salud debía impedir la medicalización excesiva en el tratamiento (MSN 2018, 10-20).

Igualmente, las consejerías mantenían esta lógica de acompañamiento y de sacar la atención desde el binarismo (hombre- mujer o mujer-madre) hacia la identidad de género plural (MSN 2018, 10-20). Esto cabe aclarar fue apalancado por los antecedentes normativos anteriores (leyes y decretos) que hacían parte de la cultura institucional del contexto del asunto, más que por incidencia del contexto social. Además, las autoridades del Programa llevaron a cabo otras iniciativas. De acuerdo con la entrevista a Matías Ostropolsky (militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 28 de enero y 14 de abril 2021), la directora del área de SSR y Gabriela Perrotta (coordinadora) fueron actoras claves para que el subsector avance, puesto que gestionaron mediante sus equipos técnicos, reuniones con poblaciones en territorios, seguimiento de consultorios inclusivos y dotación de insumos de hormonas, entre otras cosas. Esto hizo continuar al subsector en actualizaciones, a pesar de las limitaciones que se habían generado en el sistema (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 28 de enero y 14 de abril 2021).

Sin embargo, en este contexto del asunto se sumaron nuevas complejidades fruto de decisiones provenientes de la *politics* y del contexto social en el 2018. En este año hubo una falta de proveedores de hormonas y de licitadores, debido a problemas económicos relacionados al rédito cambiario (Gabriela Perrotta, ex coordinadora del PNSSR y académica, en entrevista con la autora, 23 de febrero 2021). De acuerdo con la entrevista a Gabriela Perrotta, la dificultad radicaba en que se organizaban concursos de licitaciones y las empresas se presentaban, pero no concretaban sus compromisos hasta esperar que el cambio de moneda les favorezca a sus intereses. También, la exfuncionaria menciona que había ocasiones en las que no había licitadores, lo que dificultaba la provisión de acuerdo a los procesos que establecía la normativa (Gabriela Perrotta, ex coordinadora del PNSSR y académica, en

entrevista con la autora, 23 de febrero 2021 y Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021).

Sobre todo, en 2018 el gobierno de turno hizo modificaciones a la estructura de la administración pública, reformando instituciones formales (agencias de implementación de políticas) y las reglas del juego en ciertos sectores. Así, el panorama del sector de la salud y, por ende, de la salud sexual y reproductiva fue modificado a raíz del decreto ejecutivo 801/2018 (El País 2020). Este decreto convertía a once ministerios en secretarías; entre estos figuraba el sector de la salud (El País 2020). Por consiguiente, esto supuso una reestructuración a nivel macro del sistema, así como meso del subsistema, provocando resultados inmediatos como una reducción significativa de personal y de presupuesto (El País 2020).

En la salud sexual y reproductiva, los cambios llevaron a resultados como falta de disponibilidad de anticonceptivos y otros métodos de protección, así como a la falta de acceso a hormonas y cirugías para las personas trans (El País 2020). Según una de las entrevistas realizadas, la forma de hacer política del gobierno de esa época, favorecía a la reducción del aparato estatal (Candela Cabrera, directora de género y diversidad MSP, en entrevista con la autora, 4 de junio 2021). Por lo tanto, este subsector, como muchos, se vieron reducidos a muy pocos funcionarios para coordinar la rectoría de una política con un diseño tan amplio como el de SSR (Candela Cabrera, directora de género y diversidad MSP, en entrevista con la autora, 4 de junio 2021).

Esto coadyuvó para que el decreto 903 y las garantías de la LIG pasen a ser atendidos por los otros niveles administrativos diferentes al nacional. Por ejemplo, los insumos hormonales pasaron a ser parte de los gobiernos provinciales, situación que generó varios retrocesos. Esto puesto que como se mencionaba en el contexto del social (discusión apartada 3.1), la situación de lxs trans es diferente de acuerdo a la geografía (Candela Cabrera, directora de género y diversidad MSP, en entrevista con la autora, 4 de junio 2021, Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021 y Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora 2 de febrero 2021). Esto se debe a que las construcciones sociales de las personas trans son potenciadas dependiendo el territorio; así son más o menos meritorias de acuerdo la provincia.

Por lo tanto, muchxs trans debían pedir o migrar a las grandes ciudades para tener acceso a su medicación y su situación decayó (El País 2020).

Estas complicaciones son mencionadas en varias entrevistas (Candela Cabrera, directora de género y diversidad MSP, en entrevista con la autora, 4 de junio 2021, Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021 y Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 2 de febrero 2021) como una de las causales para la desatención del subsector de SSR respecto a la problemática trans. No obstante, de estas se puede entender el rol de los hacedores de políticas y equipos técnicos, quienes pese a su limitada acción continuaron ejecutando acciones. En este contexto del asunto, la dirección y coordinación del programa junto a su equipo continuarían con las acciones para evitar el desplome de la SSR y que los resultados que se empezaban a visualizar generaran mayores impactos negativos (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021). En consecuencia, se dio mucho espacio a la consolidación de saberes que formaba la construcción social del conocimiento de los trans. Por ejemplo, se hicieron capacitaciones, actualizaciones y refuerzos, así como estrategias en herramientas de las consejerías para abordar las identidades y características etarias desde directrices generales (véase, por ejemplo, el contenido de las Guías de Consejerías de la Salud) (MSN 2018, 20). Aquí en parte se puede entender que estas acciones continuaban justamente porque estos funcionarios tenían perfiles muy apegados al avance de derechos y eran especializados. Además, de acuerdo con Candela Cabrera (directora de género y diversidad MSP, en entrevista con la autora, 4 de junio 2021), algo que caracteriza al sector de la salud y sus subsectores, incluido el de SSR, es el compromiso de los funcionarios en crear valor público (y “ponerse la camiseta”), para que a pesar de las dificultades se pueda seguir avanzando.

La acción de los grupos trans y demás grupos de activismo sociosexual, por su parte, también vivieron impactos en su construcción social y poder político por el cambio de gobierno. En el último periodo de 2015, el movimiento trans lograría la aprobación de una “ley de cupo laboral trans Diana Sacayán” a nivel provincial (en honor a la activista). Sin embargo, con el nuevo gobierno esta ley no lograría reglamentarse, aspecto que generó descontento en las poblaciones y fortaleció el aire de contienda y pugna (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021).

Sin embargo, durante el macrismo, la militancia se localizaría en los otros niveles, federales y locales. Algunas trans llegarían a ocupar cargos en el sector público⁸⁰ y continuaron participando en iniciativas para sus derechos, así como en la producción de su conocimiento desde la academia y vivencia, resalta el papel de Marlene Wayar (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021).

Su capacidad de movilización y visibilidad en este subsector se reconocía como amplia, gracias a los adelantos de la LIG y de la guía en SSR. En este sentido, el activismo les había permitido cosechar una incidencia política y mayor poder, en tanto era un grupo político demandante o contendiente respecto de sus derechos a nivel local. Aquí es importante indicar que la militancia travesti-trans no cesa y tampoco es intermitente. Por el contrario, las acciones de estos grupos son constantes y a veces muy localizadas en sectores (salud, educación o trabajo) y a niveles (federales o locales), activándose de manera nacional por medio de representantes cuando hay momentos definitorios para sus derechos en este subsector.

De acuerdo con la entrevista a Nadir Cardozo (militante de ATTTA y funcionaria de sociedad civil, en entrevista con la autora, 13 de julio 2021), "... todo el tiempo es la presión de las organizaciones y eso no para nunca (...) puede pasar la visibilidad mediática, que es lo que se da al público, pero internamente se sigue...". "Entonces nosotres seguimos trabajando en las organizaciones siempre (...) todo el tiempo realizando incidencia política, teniendo presencia y también trabajando en redes con otras organizaciones..."

A nivel nacional las temáticas de salud sexual no alcanzaban a apalancar a estos grupos (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021). Sin embargo, en esta época la militancia trans se uniría a las discusiones sobre el feminicidio y el transfeminicidio, que formaron parte del activismo sociosexual de esos años (feminismos y diversidades sexuales en general) (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021). En 2016 y 2018 se reactivaría la militancia trans, de diversidad sexual y feminista nacional en relación al subsector.

⁸⁰ Se puede mencionar a Mara Pérez, quien fue nombrada como parte del gabinete de Macri. Pérez fue Coordinadora Nacional de Diversidad (en el ministerio de Seguridad) (El Mundo 2016)

En 2016 se formarían fuertes movilizaciones feministas y de diversidad sexual en toda Argentina sobre dos problemáticas. Por un lado, los reclamos versaban sobre los recortes estructurales del macrismo porque aludía a una incertidumbre del Programa Nacional (Tessa y Belfiori 2016). Y, por otro lado, la judicialización de una mujer por aborto espontáneo movilizó al activismo sexual a elevar nuevas demandas en el subsector de SSR (Tessa y Belfiori 2016).

Respecto a la primera problemática, las movilizaciones reclamaban que los ajustes estructurales sobre la dirección del Programa estaban ocasionando la baja del acceso a anticonceptivos y otras garantías de la política (Tessa y Belfiori 2016). La segunda, en cambio, reactivó una gran contienda sobre el aborto voluntario, como un derecho a ser garantizado, que se había demandado en lo social desde hace tiempo.

Todas estas contiendas llevaron a cuestionamientos sobre lo patriarcal del Estado y fueron respondidos con la negativa del ex presidente de tratar el tema. A pesar de esto, los activismos sociosexuales no fueron silenciados. Por el contrario, estos continuaron la contienda en las calles, favoreciendo a una construcción social de pugna (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021).

De acuerdo con varias entrevistas realizadas, el activismo y la formación en red o tejidos de asuntos en sexualidad y género tienen una convocatoria de acuerdo al momento político, temáticas prioritarias o ventanas de oportunidad para los diversos grupos que se unen a elevar contiendas (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 28 de enero y 14 de abril 2021, Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 3 de febrero 2021 y Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021). Para esa época, las prioridades del gobierno de Macri estaban ligadas a la reducción del Estado y cambio del modelo económico, puesto que la situación económica del país era diferente. Por lo tanto, la militancia debía mantenerse resiliente y contestaría para sacar adelante sus temáticas en la esfera social (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021). Este tipo de percepciones modifican las construcciones de los grupos para ser vistos como contendientes, impositivos y demandantes. Por ende, su construcción forma percepciones que pueden considerarse un tanto negativas por tratarse de demandas que causan rupturas al status quo.

En 2018 este activismo sociosexual se activaría en el debate de la interrupción voluntaria del embarazo IVE. Esto ocurrió después de que Macri asintiera al tratamiento de la problemática (puesta temática o ventana), alegando justificaciones como el profesionalismo clínico que daba cuenta de la clandestinidad de abortos (La Vanguardia 2018). El ex presidente elevó un discurso de pluralismo de opiniones en la democracia, permitiendo que entrara en agenda las demandas de los colectivos que se venían gestando ya varios años (La Vanguardia 2018). Sin embargo, la coyuntura política, no permitiría que la militancia lograra una respuesta favorable del senado y el proyecto de ley se quedaba sin aprobación (La Vanguardia 2018).

A pesar de esta negativa, estos reclamos fueron de suma importancia porque sentaron varios debates y demandas en el contexto social y en el contexto del asunto. Principalmente, porque la problemática del aborto ahondaba en la apertura de derechos reproductivos, que incluían nuevas identidades gestantes no binarias y trans. De esta manera se vigorizaron los debates sobre sujetos y derechos, así como de demandas insatisfechas y problemáticas que surgían en el subsector o que fueron desatendidas. Este es el caso de la aplicación del decreto.

También hubo un proceso de cuestionar las implicaciones de la identidad trans. Por ejemplo, siguiendo a Nadir Cardozo (militante de ATTTA y funcionaria de sociedad civil, en entrevista con la autora, 13 de julio de 2021) y a Morena García (militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021), los colectivos trans y otros activismos sociosexuales iniciaron un proceso de “deconstrucción”, el cual reconoce a lo trans como una complejidad de saberes. Esto incluye “entender que hablar de las travestis (no) era una mala palabra o que solamente se las veía en los carnavales nada más” (Nadir Cardozo, militante de ATTTA y funcionaria de sociedad civil, en entrevista con la autora, 13 de julio 2021). Esto planteaba la idea de salir de los nichos binarios hombre- mujer donde encajan todos los individuos y por ende encajaban lxs travestis, obligándose a ser femeninas o adecuar cambios en sus cuerpos. Pero luego de desechar estos constructos sobre lo trans y resignificar ellxs mismxs su identidad y al tránsito se permitió la comprensión de la problemática y de los grupos desde una (tercera) identidad posible. Esta identidad Trans puede o no realizar un proceso de hormonización o una afirmación corporal y puede ser o no una persona de distinta orientación y expresión sexual (Nadir Cardozo, militante de ATTTA y funcionaria de sociedad civil, en entrevista con la autora, 13 de julio 2021). Estos saberes reflejaban un debate que daba indicios de la verdadera diversidad de las identidades que son reconocidas como trans. Estos eran otros saberes y conocimientos del grupo que la política debía retomar bajo el concepto de lo trans.

A esto se añade al contexto social y del asunto, el descontento de grupos sexualmente diversos y feminismos (en especial estos), así como el problema de desabastecimiento nacional de testosterona en 2019. Esto hizo que ocurrieran movilizaciones, incluso, en pleno contexto de la pandemia COVID-19. En el caso de las personas trans y el desabastecimiento, se realizaron contiendas de manera telemática (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril), por ejemplo, mediante herramientas inteligentes para encontrar lugares que tengan medicinas. Como consecuencia, se generó mucha protesta alrededor del tema en las transmasculinidades, grupos que años antes no eran tan abordados en las temáticas trans (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021)

Este cambio estructural del país y de la cultura institucional, sumado a la pugna de los grupos y los debates del saber trans y de otros temas en SSR como la IVE, apalancaron en 2019, nuevas decisiones en el marco del subsector. Se tomaron en cuenta varias contiendas en SSR, entre estos algunos nuevos conocimientos (o *reframing*) sobre lo trans y el grupo. Para este entonces las construcciones sociales de estos grupos y de otras organizaciones de activismo sociosexual eran asociadas con el descontento y la pugna; y su movilización social había coadyuvado a tener visibilidad.

Consecuentemente, Adolfo Rubinstein (ex ministro y secretario de salud del macrismo desde 2017), frente a los descontentos se mostró abiertamente a favor de la causa de este activismo sociosexual. Posteriormente, expediría un boletín en el cual planteaba el Protocolo para la Interrupción del Embarazo y junto con este enviaría la resolución 3159/2019⁸¹. Esta, al igual que aquel instrumento del 2015, recogería las nuevas definiciones abordadas en estos años en relación a los grupos trans concretando un nuevo *framing* de su asunto. En el decreto se indicaba la cobertura del 100% de los medicamentos utilizados en los procesos de inhibición de la pubertad y de hormonas (Dapelo 2019). Las promulgaciones de estos documentos provocarían la petición de su renuncia al cargo en los últimos meses de gestión de Macri (Dapelo 2019).

Este instrumento definiría a lo trans (*framing*) en elementos económicos para que se efectivice el acceso, específicamente, por medio de la compra de medicinas y hormonas. El

⁸¹ Aquí cabe mencionar que causó más polémica el protocolo que la resolución, a pesar de la significancia de las mismas. Esto pudo haber ocurrido por la movilización pública que causó el protocolo, que además presentaba varios senadores en contra del tema.

enfoque de la resolución retoma el descontento latente sobre el desabastecimiento, pero también atendía aspectos pendientes sobre la garantía al tránsito. Esto ocurrió porque los precios de estos medicamentos eran elevados, consecuentemente, frenaban las posibilidades de estas personas para entrar en el servicio de salud y acceder a ellos.

Según los entrevistados (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021 y Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021), lo que sucedía era que había el reglamento de la ley y el derecho a las hormonas (decreto del 201), pero para muchas personas trans, por sus situaciones de vida con una economía precaria, las medicinas podían ser un lujo. El nuevo instrumento definía que el acceso a las tecnologías de afirmación debía ser cubierto por el Estado. En este sentido, fortaleció a la construcción social de garantía y restitución de derechos que las poblaciones venían reclamando con una construcción de contienda y pugna política contra el gobierno (Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 3 de febrero de 2021). En cuanto al aborto, volvió a poner en agenda la discusión a pocos días de cambio del gobierno. Este aspecto es interesante porque es tomado por el líder opositor a Macri, Alberto Fernández.

A finales de 2019, llegaría un nuevo gobierno bajo el liderazgo de Alberto Fernández, suponiendo nuevas transformaciones en la *politics*, contexto social, y por ende en las políticas públicas. Alberto Fernández desde su campaña mostró un fuerte respaldo a las minorías sexuales trans y a los feminismos, ofreciendo una serie de apoyo y adelantos en sus derechos en especial frente a las discusiones pasadas (la IVE, el cupo laboral trans etc) (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021, Candela Cabrera, directora de género y diversidad MSP, en entrevista con la autora, 4 de junio 2021, Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021).

Aquí cabe acotar que los grupos trans fueron también militantes de la campaña en contra del gobierno anterior y a favor del nuevo. Por ejemplo, una de las entrevistas relata cómo algunas militancias trans colaboraron con la coalición que impulsaba la candidatura de Alberto Fernández mediante canciones y movilizaciones a favor (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021). En consecuencia, se puede entender esto como una búsqueda de generar beneficios para los mismos grupos trans y el nuevo gobierno.

Este gobierno retomaría la tendencia de izquierda, indicando los retrocesos sociales, incluso, en el sector de salud sexual y reproductiva (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora 14 de abril 2021, Candela Cabrera, directora de género y diversidad MSP, en entrevista con la autora, 4 de junio 2021, Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021, Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 3 de febrero 2021). En este aspecto la llegada de Alberto Fernández tuvo un papel importante porque su línea política en concordancia con el progresismo de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández, aunaba nuevamente la demanda de estos grupos contendientes (mujeres y diversidades). En consecuencia, las percepciones sobre estos en el subsector cambiaron de una contendiente a una meritoria (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021, Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 3 de febrero 2021 y Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021) Así, el gobierno de Fernández legitimaría nuevamente las construcciones sociales de estos grupos y sus problemáticas como aspectos que deberían ser retomados.

Consecuentemente, el nuevo gobierno aportaría al nuevo *framing* del activismo sociosexual en la SSR, buscando recopilar las demandas discutidas con impacto en la sexualidad y reproducción como aspecto de desarrollo personal y autónomo. Respecto a esto figuran discusiones y saberes en especial sobre el aborto, pero también aquellos que discutían sobre el límite del reconocimiento de la identidad, ahondándose sobre lo no binario y lo trans fuera de la dicotomía mujer- varón trans (Anónimo, académica, en entrevista con la autora, 12 de abril 2021 y Candela Cabrera, directora de género y diversidad MSP, en entrevista con la autora 4 de junio 2021). Cabe reconocer que este *framing* ocurrió también por las acciones ya encaminadas por el equipo y agencia durante el macrismo, los debates de 2018 y el protocolo y la resolución de 2019. Todas estas discusiones o innovaciones sobre el saber del grupo. A esto se suma el debate político sobre cuerpos e identidades que inicia en el contexto social, a partir de las reacciones sobre el aborto y el desabastecimiento de hormonas.

Finalmente, la acción del ministro del entonces llega como consecuencia de lo anterior. Una de las primeras acciones del nuevo gobierno en cuanto a género y diversidades, y que permite observar la colaboración entre el contexto social y del asunto, fue la creación de un Ministerio de Mujeres Género y Diversidad (2019). Igualmente, Alberto Fernández daría paso

a la implementación de cupo laboral trans como decreto ejecutivo⁸² y al debate para la aprobación del aborto⁸³. Respecto a este último debate se acuñó la noción de cuerpos gestantes.

De la misma forma que el gobierno pasado, este modificaría el sector de salud, retornando a su rango ministerial. En el interior se estableció una Dirección de Género y Diversidades DGD y se dio rango de Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva DNSSR al Programa (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021, Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 3 de febrero 2021). Aquí se puede inferir el cambio que se quería generar en el subsector que, durante el gobierno pasado, había generado tantos descontentos.

La función del de la Dirección de géneros y diversidades se consolidó como la de transversalización del enfoque de género en todas las direcciones y programas del ministerio. Uno de los objetivos de esta es basarse en ejes de capacitación en género, prevención de los tipos de violencia en la salud y protección. Esta Dirección debe coordinar conjuntamente con la DNSSR, la ejecución de la política y de instrumentos. En consecuencia, se enmarcan estas modificaciones y reformas en una nueva cultura institucional y de nuevos saberes que define a la perspectiva de género y diversidades como enfoques que deben ser aplicados. Esto a su vez, revaluó los compromisos con los destinatarios de las políticas, entre estos, los grupos trans, que se vieron fortalecidos con una construcción de legitimidad y poder político. Así, después de once meses de trabajo y actualización con la colaboración del Ministerio de Género, Mujer y Diversidades y de la DGD del ministerio, la DNSSR lanzaría la actualización de la Guía de atención Integral Trans y personas no Binarias en 2020 (Candela Cabrera, directora de género y diversidad MSP, en entrevista con la autora, 4 de junio 2021). Este instrumento permite efectuar una lectura de las dinámicas de diseño, en tanto para su promulgación se revaluaron los costos de retomar a las identidades trans y sus demandas y se puso nuevamente como prioridad el reconocimiento de derechos y sujetos. De allí que esta versión incluyera las identidades no binarias.

⁸² Respecto a esto cabe acotar que la traducción de este decreto en una ley ocurrió el 24 de junio de 2021 en el Senado. Mediante esta ley se establece que el Estado debe garantizar 1% de cupo laboral travesti, trans, no binario, así como debe motivar al sector privado a acoger este derecho. Se espera avanzar a una ley integral trans que incluya el registro y seguros de acceso a la salud. (Secretaría de Cultura FALGBT 2021).

⁸³ La aprobación de la interrupción voluntaria del embarazo ocurriría en diciembre de 2020

De acuerdo, con las entrevistas realizadas (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021 y Candela Cabrera, directora de género y diversidad MSP, en entrevista con la autora, 4 de junio 2021), hubo discusiones claves en el abordaje de lo trans. Estas llegaron incluso a ahondar en la forma en la que el lenguaje puede ser generizado. Por lo tanto, en el proceso de co-diseño estuvieron presentes discusiones sobre las movilizaciones de los grupos sociales feministas, trans y de diversidad sexual para brindar nuevas definiciones de la sexualidad y reproducción. Se determinó el reconocimiento de lo no binario porque los debates, movilizaciones e instrumentos expedidos (la resolución), promovieron una redefinición (*framing*). Esto puso en colación el generar cambios culturales porque las identidades tienden a romper los nichos binarios del sexo-género. En consecuencia, se espera que el instrumento pueda ser de utilidad para estos fines.

La dinámica de diseño comprendió un proceso de interacciones entre funcionarios de los diferentes sectores, en una discusión profesional, colaborativa e interinstitucional. Para estos efectos se reunió un equipo multidisciplinario de las Direcciones de SSR y de Género y Diversidades, del Ministerio de Mujeres y otras áreas y programas, retomando a lo trans en el marco de derechos y subjetividades (MSN 2020).

Si se piensa en términos del tipo de contexto (democrático o progresista) para este *framing*, se puede pensar que los contextos de transición de gobierno son claves. Esto se debe a que las transiciones pueden apalancar factores como el activismo de los grupos por sus derechos y la innovación de su conocimiento. Estos, a su vez, pueden incidir en las construcciones sociales del grupo (potencial) destinatario, sobre todo, si el gobierno construye un discurso político aunado a las causas de los activismos. Lo que se observa, al final, es que el nuevo gobierno implicaría la llegada de varios cambios y la materialización de promesas de campaña que legitimaba los reclamos y demandas de las poblaciones trans. Asimismo, el nuevo gobierno incidió para que se retomen la innovación de saberes desde lo académico, lo social y lo clínico porque suponen el debate de fondo de las contiendas. Todo esto decantó en una serie de acciones que consolidaron a la final a la Guía.

3.3. Diseño de la política de salud sexual y reproductivo argentina

El diseño es la tercera instancia de observación y de la cadena causal del proceso. En este apartado, el diseño es estudiado como contenido, presentando la definición del problema público, es decir, lo trans y del grupo trans como destinatario en la salud sexual y

reproductiva. Siguiendo al marco del diseño, en esta instancia se reflejan las dinámicas de *framing* y diseño porque las interacciones de los actores y elementos toman un valor real en el contenido. En consecuencia, la política es también una construcción (o un artefacto) que da sentido al abordaje de lo trans y de estos grupos bajo ciertos razonamientos e intencionalidades.

De acuerdo a la premisa teórica, en el contenido del diseño se observan elementos como: los objetivos⁸⁴, instrumentos, estructuras de implementación, los tipos de grupos-meta de la política, unas reglas de inclusión y exclusión, y razonamientos subyacentes para atribuir beneficios o cargas (Manosalvas y Rave 2020,11). Estos tienen una relación con la construcción social del grupo, pero también de su problemática a través de la creación de saberes técnicos. Consecuentemente, en este apartado se busca localizar el abordaje de lo trans y a los grupos trans como contenidos, entiendo que además se han encuadrado en una tipología de grupo meta contendiente.

Empíricamente, la discusión se centra en el análisis sobre los instrumentos: la LIG, el decreto, la resolución y sobre todo en las guías de Atención integral a la salud trans. En ellos se busca identificar justificaciones técnicas (debate de saberes), el razonamiento subyacente que revela la intencionalidad de su creación, la construcción social del grupo y la asignación de beneficios o cargas. Sin embargo, las guías ocupan al final un análisis particular, puesto que son los instrumentos que permiten observar unos objetivos, justificaciones y la construcción como grupo meta (elementos tomados como observables). Esto porque su creación deviene la coparticipación de los targets y los hacedores (véase contexto del asunto).

El análisis solamente de estos instrumentos se debe a que se reconoce que la política y el marco son complejos en su tratamiento (al tener varios instrumentos, estructuras de implementación, destinatarios, etc.). Por lo tanto, se hace un recorte de análisis para la reducción de esta complejidad y para facilitar la discusión de lo trans y de los grupos trans, de acuerdo a los hechos del contexto del asunto.

⁸⁴ Siguiendo a Manosalvas y Rave (2021, 11), se provee una solución al problema público del tipo (del tipo si p entonces q),

A manera de preámbulo de este apartado, cabe decir que la ley 25.673/2002 con la cual surge la política planteaba unos objetivos en salud sexual y reproductiva (véase capítulo 2). Como se discutía en el apartado del contexto del asunto (*framing* 1), las justificaciones para estos objetivos fueron determinadas por la injerencia del activismo sociosexual del feminismo. Por lo tanto, a pesar de la focalización en estos destinatarios, se buscaba la inclusión de otros bajo la visión de sujetos derechos. (Ley 25 673/2003). La intencionalidad del diseño de 2002 se basa en el establecimiento de una política con enfoque de derechos, acogiendo las demandas elevadas con justificaciones técnicas (que ya regían desde antes en el contexto social) (Meng 2015).

Los resultados de esta visión apalancaron otras visiones de acuerdo a rangos etarios y otras poblaciones cuyas demandas se iban politizando, como las diversidades genéricas (Gabriela Perrotta, ex coordinadora del PNSSR y académica, en entrevista con la autora, 23 de febrero 2021). Asimismo, la participación del activismo sociosexual es marcada para la discusión de aspectos en la política, porque la politización de sus demandas es considerada para sus objetivos (Meng 2015). Este primer diseño de la política determinó una estructura de implementación a nivel nacional y subnacional. Esta fue modificándose en varias ocasiones hasta la actual, en la que la agencia rectora ha adquirido un rango de dirección y coacciona con otras entidades de ministerios aliados como el de Mujeres, Género y Diversidad (DNSSR 2021).

Empero, el abordaje de lo trans y de los grupos trans como destinatarios en el diseño ocurriría sólo desde la LIG en 2012. Este instrumento crea una formulación para la identidad trans desde el aproximamiento de las políticas de la identidad y de la salud sexual y reproductiva. En el subsector ocurre específicamente con la referencia al acceso al tránsito (como biotecnologías de afirmación) a la identidad deseada. Así, la LIG establece un primer objetivo para el subsector de estudio de la siguiente manera:

El artículo 11 “Derecho al Libre desarrollo de las personas” ... “derecho a acceder a intervenciones totales o parciales y/o tratamientos integrales hormonales para adecuar su cuerpo, incluida su genitalidad de género autopercibido, sin necesidad de incluir autorización judicial o administrativa”. (Además indica) “los efectores del sistema público de salud, ya sean estatales, privados o del sistema de obras sociales, deberán garantizar de forma permanente los derechos que confiere de esta ley”. Se indica que “todas las prestaciones de

salud establecidas deben ser incluidas en el Plan Médico Obligatorio, o en el que lo reemplace en conformidad con lo que reglamente la autoridad de aplicación (Ley 27.643/ 2012).

Esto dio paso a la necesidad de conceptualizar y entender el tránsito o afirmación como garantías de la SSR. Lo que denota del *framing* (discusión sobre el contexto del asunto) fue el reconocimiento de nuevos sujetos políticos, pero sobre todo de lo trans como la identidad política y destinataria. Por lo tanto, la formulación de la ley plantearía en la política nuevas acciones a adoptarse de forma programática, así como modificaciones en instrumentos. De hecho, esta ley actúa como un instrumento de la política, de allí que para la elaboración de otros instrumentos (capacitaciones, guías y decretos) se retome su contenido (art 11).

Los justificativos para la adopción de esta ley devienen de la movilización de demandas de los grupos trans para cambiar las reglas de inclusión en los diseños de la política de identidad y de la SSR. Como consecuencia, su construcción social fue considerada meritoria a raíz del reconocimiento identitario (nuevo saber) como derecho.

De acuerdo con entrevistas (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021 y Nadir Cardozo, militante de ATTTA y funcionaria de sociedad civil, en entrevista con la autora, 13 de julio 2021), la búsqueda de atención en este subsector deviene del hecho de que varixs personas trans necesitaban los medios para expresar su identidad (existir), de acuerdo a su decisión. Por lo tanto, al tratarse del ejercicio de su sexualidad y de las garantías para una vida digna debía empezarse a cambiar la alteridad de estas personas desde el cambio registral y la expresión corporal sexual. La política de SSR, que planteaba en su versión inicial a los destinatarios en términos binarios, (hombre-mujer) (madre- mujer) pasaría a ahondar con mayor relevancia la visión en sujetos de derechos. Esto como un aspecto técnico impuesto por sus propios objetivos y también como un reconocimiento de la acción colectiva de otros grupos (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021). Esta época concuerda con la inclusión de ejes, estrategias en diversidad sexual y el diagnóstico, que evidencia la discusión que existirían sobre estas temáticas.

En cuanto a la destinación de beneficios en la política, estos eran basados en el reconocimiento simbólico que obtuvieron estos grupos con la LIG. Esto moviliza su construcción social de alteridad (de patología y judicialización) a una de derechos, lo que

también justifica que sean consideradas como destinatarias de la PSSR. En este sentido, se habla de beneficios simbólicos, porque si bien las dinámicas de *framing* (1 y 2) y las caracterizaciones del contexto del asunto ayudaron a una percepción meritoria, estos grupos forjaron su percepción a partir del reclamo y pugna de derechos. Por ende, su construcción social como grupos contendiente (surgida desde la derogatoria de los EP en el contexto del asunto) se profundizó, así como en general de los activismos sociosexuales. Esto permite entender el retraso en la materialización de sus beneficios (que va ocurriendo durante el periodo de estudio de la investigación).

Respecto a la calificación de grupos contendientes, en el capítulo 1 se hacía una previsión sobre encuadrar a este grupo (trans) dentro de esta tipología de grupo meta. Esta previsión obedecía a la ubicación que las mismas autoras, Schneider e Ingram (1997), asignaba a grupos de colectivos de diversidad sexual y feministas. Para las autoras no solo la movilización y el ejercicio de poder político contribuyen a crear una percepción negativa ligada al reclamo y contienda, sino que es esta característica (la acción social) de los grupos, lo que les puede posibilitar su movimiento entre diferente tipología.

En este caso empíricamente se observa que, en primera instancia, las poblaciones trans figuran entre construcciones de desviación en el contexto social. Sin embargo, con la formación de activismos sociosexuales y de sus luchas, su percepción se movilizó hacia verse como grupos sociales contendientes. Empero, en todo el proceso de diseño su construcción en esta tipología se mantiene, puesto que esta construcción se remarca por su tipo participación en los *framings*. Es decir, así es como se han consolidado estos grupos. De allí que, se entienda que, la innovación de lo trans, el activismo y la legitimación de actores del contexto social, coadyuve al grupo a ejercer más su poder político y convertirse en merecedores por el reclamo o pugna por derechos en medio de grupos conservadores

Asimismo, Schneider e Ingram 1997, 95- 114), mencionan que este tipo de grupos destinatarios están sujetos a construcciones negativas por su asociación con la exigencia de cambios rápidos. Por ende, reciben beneficios disfrazados. Para el caso de estudio la construcción de contienda se respalda en esa exigencia de cambio del status quo para el reconocimiento de las personas trans como sujetos de derechos en una política cis.

A eso se suma, que la construcción de contienda se profundiza, ya que estos grupos politizan su demanda hacia formar una imagen de ser propositivos y quienes participan en la forma en la que reciben sus derechos. Esto ocasiona su acceso a la política, pero también a un periodo largo de discusión y construcción de saberes (más justificaciones) para avalar estos aspectos. El decreto 903 de 2015 pasaría a ser un instrumento que continuaba con este proceso de construir a los grupos como destinatarios y a los trans como saber en la política. El decreto establecería estos nuevos objetivos (Decreto 903 2015): la coordinación con los niveles federales para garantizar el entendimiento de estos conocimientos, el establecimiento de capacitaciones, actualizaciones y procesos de sensibilización sobre los tratamientos hormonales, los procesos de afirmación y la realización de una campaña de información a las personas trans y a los efectores (Decreto 903/2015, Anexo1). Este decreto vuelve a posicionar este reconocimiento simbólico y crea lineamientos para el avance en este sector.

Cabe recordar que este decreto surge de las dinámicas de *framing* y diseño que movilizan la discusión sobre el grupo trans a partir de la LIG. Esto permitió forjar justificaciones técnicas desde los saberes médicos y sociales para retomar a estos grupos en la política (conocimiento apalanca construcciones). Así, por ejemplo, siguiendo a Farji (2016), los debates que iniciaron con la discusión de la LIG y se intensificaron por el debate de la ley de reproducción asistida porque pusieron en consideración a la identidad trans. De allí el decreto definiría parte de lo que quedó irresuelto en la LIG (o pospuesto) y dio paso a la definición de tratamientos y cirugías bajo un criterio donde primó la justificación de garantías a los derechos al tránsito. Esta posiblemente fue la razón subyacente detrás de la expedición del instrumento.

Empero, este decreto dejaría irresuelto algunos lineamientos y, por ende, la materialización de los beneficios a estos grupos destinatarios en el diseño. Aquí la materialización es un aspecto importante, puesto que los diseños de políticas pueden otorgar beneficios simbólicos o materiales a los destinatarios, según su construcción típica ideal. Por ejemplo, gratuidad de tratamientos y medicamentos o el reconocimiento normativo de derechos (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021, Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 3 de febrero 2021).

En el caso del decreto, la reglamentación del artículo 11 contribuye a la asignación simbólica de reconocimiento. Esto consolidó una asignación de beneficios simbólicos que eran

motivantes para que los beneficios materiales empezarán a considerarse a través de las estructuras de implementación de la política (los niveles subnacionales). Respecto a la promulgación de este decreto y la construcción social de los grupos se puede decir que el decreto vuelve a considerarlos como meritorios para ser destinatarios. Esto, porque retoma además su construcción en derechos basada en la LIG como algo pendiente (razonamiento subyacente). No obstante, la construcción contendiente del grupo mediante el reclamo (en el *framing* y contexto de la época) apalancó la emisión de directrices, pero el proceso de trasladarse en beneficios materiales fue difuso.

La resolución de 2019, en cambio, reconocería la asignación de beneficios materiales (en términos monetarios). Esto ocurre a través de la disposición de cubrir el 100% de medicamentos (Resolución 3159/2019). En el caso de la elaboración de este nuevo instrumento subyace el nivel de pugna en el contexto del asunto, el mismo que aumentó por parte de los activismos y por las tensiones internas en las agencias. De manera que su intención es reaccionar al contexto de contienda, así como de un cambio (avizora el cambio de gobierno).

Así, este instrumento toma dos justificaciones, por un lado, la lógica de incluir a estas poblaciones destinatarias a través de información y saberes que indicaban la falta de acceso al tratamiento (por desabastecimiento, problema en licitaciones y falta de poder adquisitivo de estas personas) (véase contexto del asunto). Por otro lado, se retoma los reclamos de la presión social o activismo sociosexual porque eran estas poblaciones una de las principales perjudicadas.

La expedición de la resolución evidencia la construcción social de las personas trans como destinatarias meritorias para concretar sus garantías obtenidas desde la ley. No obstante, el contexto del asunto de la época indica una percepción de ser meritorias por el nivel de reclamo a los derechos, es decir, por un fortalecimiento de su construcción de contienda, además de la información técnica de falta de acceso al derecho.

Finalmente, las Guías Integral de Atención a la Salud trans de 2015 y 2020 son instrumentos que permiten realizar una lectura de cómo se configura la construcción social del grupo trans como grupo meta en el diseño. Esto porque las guías plasman las disposiciones de los otros instrumentos, así como concretan el abordaje de lo trans como conocimiento y del grupo

como destinatario. Consecuentemente, generan un contenido sobre la forma en la cual se espera que los actores (hacedores, efectores y ciudadanía) se relacionen con estos grupos trans y que estos grupos identifiquen sus derechos en el subsector.

Estas guías son el resultado del cálculo de los costes y oportunidades de estos grupos, debido a sus demandas y a la forma en que se juntaron otros actores (profesionales de la salud y los mismos hacedores). De allí, que las justificaciones técnicas para su contenido evidencian aspectos sobre reconocimiento de la identidad trans, necesidad de dar mayor claridad a su atención y garantías. En consecuencia, las guías expresan objetivos de evitar reiterados procesos de discriminación, o la incapacidad de atender a estas personas por el desconocimiento (MSN 2015, 25).

Siguiendo el planteamiento de las autoras (Schneider e Ingram 1997), los instrumentos pueden ser de varios tipos (autoridad, hortatorios, capacidad, etc.). Las guías pueden ser entendidas como instrumentos de capacidad porque aumentan la habilidad de los efectores de salud y hacedores de entender nuevos saberes, así como del comportamiento de estos grupos. Además, permiten que las personas destinatarias conozcan la atención a su problemática en la política. Así, las guías permiten conocer e instruir sobre el tratamiento del grupo, establecen información sobre la atención a las personas trans como pacientes, así como de otros aspectos del tratamiento provenientes de los saberes clínicos y de lo social. Al mismo tiempo, las guías tienen una función de dar a conocer a las personas trans sobre su atención, terapias y procesos para acceder a su derecho al libre desarrollo personal (MSN 2015; 2020).

El análisis contenido de las guías (fruto de la entrada de palabras claves en el software atlas ti) evidencia el reconocimiento del derecho a la identidad de género. Entre los aspectos concernientes a este derecho se muestran insumos (contenidos comunicacionales y clínicos) que abordan la vida digna en relación a la salud sexual y reproductiva (MSN 2015, 2018,202). Estos entendimientos pueden ser vistos como justificaciones para crear condiciones para el cuidado real y bienestar de estas personas (MSN 2015, 2018, 2020).

Por ejemplo, las guías realizan una exposición histórica del proceso de reconocimiento de la identidad trans y de las expresiones de género. Esto lo hacen a través de la visibilidad histórica de la militancia y resistencia trans a lo largo del proyecto de Estado nación en Argentina, hasta el logro de la ley de identidad (MSN 2015, 2018, 2020). Esta discusión

evidencia la construcción social de contienda de los grupos, forjada en la politización de demandas. Sin embargo, esta es vista como justa para el reclamo de derechos y para ser reconocida por la ciudadanía.

De igual forma, el contenido de las guías aborda de forma técnica y social a lo trans como problemática (travestis, transexual y transgénero), resaltando la existencia de estas identidades desde las culturas antiguas y el avance en su comprensión como grupo social (MSN 2015, 2020). En esta discusión subyace ese reconocimiento de que, alrededor de estas personas existen ciertas percepciones y estereotipos, que ha ubicado a estos grupos en la patologización y en asociación con las ITS o VIH o SIDA (MSN 2015, 2020). En contraposición, el contenido busca enfatizar en el cambio de estos estereotipos con la finalidad de avanzar con los derechos humanos. Para estos efectos, se posiciona la idea de reconocimiento a su autonomía y subjetividad conferidos por la LIG, como aspecto de reparación y sustitución de derechos (MSN 2015, 2020 Cap. 1).

Respecto a estos contenidos cabe indicar que buscan transmitir nuevas formas de entender a estas personas (conocimiento) y de comprender el activismo como un mecanismo de reivindicación de derechos (nueva construcción social). Esto se realiza a través de la incorporación de saberes de teoría social (género) y de la parte médica. Este aspecto puede dar cuenta de la búsqueda de resignificar la construcción social de valoraciones negativas con las que se asocia a estas poblaciones (discusión que podría estar dada con el hecho de que algunxs militantes participaron en el diseño de las guías). Empero, esto se enmarca en un reconocimiento simbólico, puesto que muchas personas trans siguen siendo discriminadas o segregadas del servicio de SSR.

Cabe señalar que la guía de atención de 2020 es más amplia que la versión anterior y presenta las siguientes particularidades en su contenido. Primero, la guía genera lineamientos de enfermedades y tratamientos preventivos que pueden ocurrir por el uso de hormonas. Por ejemplo, cambios en la fertilidad, anticoncepción, cardiovasculares, etc; por el uso de terapias de acuerdo al organismo (MSN 2020, capítulo 5). Es decir, incluye saberes nuevos y de acuerdo a las necesidades de los grupos como pacientes, aspecto que pudo ser movilizado en las dinámicas de co-diseño del instrumento (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 14 de abril 2021). Además, la versión 2020 introduce una nueva discusión sobre el tránsito que comprende identidades que se denominan

como no binarias y que necesitan una asesoría de acuerdo a su vivencia y experiencia. En este respecto, esta edición ocurre luego de los cuestionamientos sobre el límite de reconocimiento de las subjetividades en el *framing* 4, por lo que es posible que de allí se empiece hablar de nuevos cuerpos y necesidades en SSR.

Segundo, esta versión de la guía reconoce el derecho al tránsito y a la salud ligada a la discapacidad. En este sentido, la guía amplía otros aspectos de las realidades de las personas trans que tienen una mirada interseccional, incluyendo consideraciones sobre vivienda, trabajo digno y situación de estudio y económica para la salud (MSN 2020, 50).

Este último aspecto del contenido de este instrumento evidencia una intencionalidad de abordar nuevos lineamientos en SSR, que serán de coordinación conjunta con otras agencias y entidades rectoras para beneficio a futuro de las poblaciones trans (MSN 2020, 50). En específico, se abordarán debates que se ha originado a raíz de la aprobación de nuevas normativas que, a su vez, movilizan otras discusiones del conocimiento. Por ejemplo, aquí se pueden citar la aprobación del cupo laboral trans y el debate de la ley integral trans⁸⁵ (ATTTA 2021). Ambas normativas buscarán generar un vínculo entre la mejor calidad de vida en diferentes esferas salud, vivienda, trabajo, etc.,⁸⁶ por lo que es posible que próximamente existan nuevas aproximaciones a los grupos trans en la SSR.

En consecuencia, en la creación de estas guías como instrumentos de política se evidencia la injerencia de las dinámicas de *framing* en el asunto, así como del valor que han adquirido los grupos. En esto subyace una conexión de este tipo de instrumento con el objetivo de la política de SSR ya que esta tenía el imperativo de incluir nuevas formas de relacionamiento médico- paciente. Una de estas era un nuevo modelo de atención a la salud que busca salir de la heteronormatividad. A esto se sumó la necesidad de asegurar el trato respetuoso de acuerdo

⁸⁵ Cabe hacer una aclaración puesto que el sistema de seguridad nacional ligado al de obra social garantiza el acceso a salud de los/las trabajadoras, por lo que también tiene cabida en la salud garantizando el acceso y pago del servicio. El rol de la seguridad social en la SSR es también permitir el alcance de este derecho a las personas. En el futuro se espera que las personas trans, cada vez más, accedan a la seguridad social, se registre y tenga SSR por este medio.

⁸⁶ Cabe hacer una aclaración puesto que el sistema de seguridad nacional ligado al de obra social garantiza el acceso a salud de los/las trabajadoras, por lo que también tiene cabida en la salud garantizando el acceso y pago del servicio. El rol de la seguridad social en la SSR es también permitir el alcance de este derecho a las personas. En el futuro se espera que las personas trans, cada vez más, accedan a la seguridad social, se registre y tenga SSR por este medio.

a la percepción de la persona y de generar directrices médicas para las tecnologías del tránsito (MSN 2015; 2020).

Si se contrasta el contenido de la guía con lo que sucedía empíricamente en el momento de su construcción (distintas dinámicas de *framing*), se observa una asignación de beneficios y una construcción social meritatoria, en medio de la pugna de estos grupos. Además, se puede decir que las guías no solo establecen reglas de ejecución de la atención, sino que contribuyen a las nuevas formas de interacción con estas poblaciones y actores en el ámbito técnico de la SSR. Esto refleja que la percepción meritatoria ocurre sobre todo retomando el discurso de derechos en los contenidos y los saberes médicos y sociales. De allí que se pueda interpretar que este contenido (discutido en los momentos de *framing*) constituye el inicio del camino hacia una biocidadanía y una ciudadanía sexual.

Respecto a la construcción social como grupo meta de estos grupos, cabe indicar lo siguiente. En primer lugar, como se discutía en el capítulo 1, la construcción social de los grupos implica una relación, diferenciación y jerarquía. De acuerdo al abordaje de estas poblaciones se identifica que las guías reconocen esas jerarquías entre grupos, las mismas que han mantenido a los grupos trans en la alteridad (MSN 2015, 19-25). Por lo tanto, su contenido reconoce la desigualdad, y estructura la narrativa a través del intento de eliminar esas jerarquías cuando se habla de personas y derechos. Esto sucede por la incidencia del poder político que paulatinamente van adquiriendo estos grupos a lo largo del periodo de estudio y principalmente por la movilización en las calles y en la discusión del saber.

Asimismo, se observa el trabajo de las guías en relación a otros objetivos de la PSSR como el cambio de modelo tradicional de atención médico-paciente y de jerarquía entre pares paciente-paciente (MSN 2015, 2020). Aquí es importante aclarar que las personas trans no solo presentan una relación jerárquica de médico paciente, sino entre pacientes cis o heteros, que por lo general tienen una mejor atención. Para estos efectos, el contenido de la guía promueve un tratamiento inclusivo y adecuado a la identidad trans, que no discrimine y fomente lógicas de alteridad (véase la introducción de ambas guías, MSN 2015 y 2020). Por lo tanto, constituyen un intento de abordar estas desigualdades en grupos poblacionales. En las guías se busca enfatizar en el entendimiento de la población trans y su derecho a la SSR de forma particular. Esto permite reflexionar sobre el proceso de politización que siguió este grupo y la construcción de identidad social (un nosotros) y en la política. Esto se traduce

en el requerimiento de brindar una atención singular y de acuerdo a las necesidades propias de estas personas. Por lo tanto, el grupo marca una diferenciación social, pero esta es tomada como una justificación para ser destinataria de acciones propias en la política y de estos instrumentos.

Esta diferencia también permite dialogar con la tipología contendiente del grupo. Esto porque su proceso de politización ubica al grupo dentro de este tipo de destinatario, frente a otros grupos contruidos de otras formas. Por ejemplo, el caso de mujeres madres quienes son contruidas como grupos prioritarios y aventajados. En consecuencia, se marcan relacionamientos diferentes respecto a cada destinatario de la PSSR.

Finalmente, a pesar de que se contruyeron justificaciones para ser meritorixs de derechos, su construcción social como contendientes es marcada en el instrumento guías. Esto ocurre por la forma en la que estos grupos fueron los principales actores para cambiar el conocimiento de lo trans y su abordaje. Esto justifica el hecho de que los beneficios sigan en proceso de materialización y sean en su mayoría un reconocimiento simbólico a su lucha y logros. Esto va en línea con varixs entrevistadxs que mencionan que aspectos sobre diversidad sexual y SSR son los primeros en recortarse cuando hay cambios en las estructuras de implementación o que la implementación sea desigual geográficamente hablando (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021 y Nadir Cardozo, militante de ATTTA y funcionaria de sociedad civil, en entrevista con la autora, 13 de julio 2021).

Respecto al diseño en su totalidad, cabe enfatizar que se encuentra en construcción (véase el capítulo 2) y es dinámico, lo que quiere decir que el rediseño es constante y mucho depende del debate sobre nuevas problemáticas (*reframing*). Esto, además, evidencia la existencia de varias aristas de la sexualidad y la reproducción que son coordinadas con otros subsectores del ministerio (y desde el 2020 con el Ministerio de Mujeres Género y Diversidades) (Candela Cabrera, directora de género y diversidad MSP, en entrevista con la autora, 4 de junio 2021). En parte esto sucede por la complejidad de tratar la política, tomando en cuenta factores como la edad (perinatal, niñeces, adolescencia, adultez, vejez), riesgos sociales e infecciones (sida, ITS, consumo de sustancias, etc), orientación sexual, identidad, etc.

Si se discute sobre la construcción social de estos grupos se identifica que pasaron de un estatus social inexistente a tener un estatus político y social persistente en el contexto social y del asunto. De la misma forma ocurrió en el diseño de la PSSR puesto que, a diferencia de

otros activismos sociosexuales como el de mujeres, los grupos trans no eran destinatarios de este subsector sino hasta mucho tiempo después (Gabriela Perrotta, ex coordinadora del PNSSR y académica, en entrevista con la autora, 23 de febrero 2021). Siguiendo a Gabriela Perrotta (ex coordinadora del PNSSR y académica, en entrevista con la autora, 23 de febrero 2021), las políticas para los grupos trans surgirían a raíz de su movilización en la que adquieren mayor poder político. En consecuencia, hubo todo un proceso para construir una perspectiva meritoria de derechos, la cual sigue cambiando y debatiendo los límites del reconocimiento. Asimismo, este proceso ha ubicado a estos grupos en tipologías contendientes, puesto que son ellos mismos quienes tienen que abogar (presionar con el activismo y su conocimiento) para ser tomados en cuenta como grupos en el diseño.

De allí que en el diseño futuro de la política de SSR pueda presentar más instrumentos. Por ejemplo, se puede mencionar que la DGD tiene previsto el lanzamiento de recomendaciones para la atención a las niñas y adolescencias trans (Candela Cabrera, directora de género y diversidad MSP, en entrevista con la autora, 4 de junio 2021). Estos instrumentos indicarán un abordaje de las poblaciones trans más profundo y con unos objetivos más específicos para estas poblaciones.

Capítulo 4

Discusiones y consideraciones finales

Este apartado presenta las conclusiones de esta investigación. Para estos fines, en primer lugar, se retoma la pregunta de investigación e hipótesis. En segundo lugar, se retoman los objetivos específicos con lo que se inició la investigación. En tercero se retoma la utilización del marco y limitantes de estudio para finalizar con posibles preguntas de investigaciones. Esta investigación partió con el objetivo de analizar el proceso de construcción social del grupo trans en la política de salud sexual y reproductiva argentina. La hipótesis plantea que la configuración de los siguientes factores incide en la producción del fenómeno. De esta forma los: **A** nuevos conocimientos sobre lo trans en el contexto social y en el saber técnico del asunto de la política; sumada **B** la presión del activismo y de organizaciones bajo el discurso de derechos incidiendo en dinámicas de *framing* del asunto y del diseño; y aunada **C** la acción de actores del contexto social, coadyuvan a que las personas trans se construyan como meritorias para ser destinatarias de una PSSR a través de sus instrumentos.

Esta hipótesis permite dar respuesta a la pregunta planteada sobre ¿qué factores inciden en la construcción social del grupo trans en la PSSR argentina? de lo cual se concluye lo siguiente. Respecto al primer factor de la hipótesis, para el apareamiento de la construcción social de la identidad trans en la política fue necesario que se defina el conocimiento de lo trans en el contexto social, se resignifique o innove su entendimiento, y luego sea discutido en términos técnicos (médicos) en el asunto de la política.

En el análisis se observó que el conocimiento sobre lo trans surge en el contexto social a partir de los discursos, clínico y penal. Estos discursos construyeron a los grupos con percepciones patológicas o de delito. Sin embargo, el apareamiento del sentido de reparación y restitución, junto con el activismo, motiva al grupo a visibilizarse y a elevar contiendas (mediante las reivindicaciones sobre los Edictos Policiales, por ejemplo). En consecuencia, lo trans comienza a nombrar a un colectivo con demandas insatisfechas y se conforma como un nuevo conocimiento que plantea una identidad, sus padecimientos y represión (Jones 2008, 2). Esta primera resignificación explica el surgimiento de debates académicos, sociales y en las calles sobre el conocimiento de estos grupos y la sexualidad.

En el contexto del asunto, lo anterior toma incidencia, y lo trans se plantea de dos formas, primero, como un problema público porque su abordaje garantiza el libre desarrollo personal y autonomía decisional del colectivo demandante del contexto social. Segundo, la aprobación de la ley de identidad de género en 2012 establece a lo trans como un nuevo conocimiento en SSR, que introduce saberes que abordan la idea del tránsito, autonomía decisional y ciudadanía (sexual y biociudadanía). Aquí ocurre un cambio (en lo normativo) de estas ideas de patologización o judicialización hacia ideas de autonomía y derechos. Entonces, la identificación y el tránsito pasan a tratarse como aspectos técnicos pendientes a ser acogidos en el diseño de la PSSR.

Su profundización ocurre al largo del periodo estudiado y por acción del *framing* (en los momentos determinados). En cada (re) *framing* y cálculo de oportunidades y riesgos (dinámicas de diseños), las personas trans van tomando nuevas significaciones y conocimiento técnico. Todo esto decanta en que se inscriba la atención particular y el tránsito como procedimiento médico, en instrumentos (guías, resoluciones o decretos). Empero, estas discusiones y nuevos conocimientos inciden por la agencia del mismo grupo trans, junto con los activismos; es decir, por acción del segundo factor. Esto se evidencia en la participación de estos grupos para (re) definir (*framing*) lo trans (construcción social del conocimiento) y a los grupos (construcción social del grupo) en determinados momentos.

Para el caso argentino, la militancia travesti-trans y de otras organizaciones de activismos aliadas (diversidad sexual y feminismos u organizaciones de investigación como Fundación Huésped) retomaron el conjunto de saberes de identidad y tránsito. A esto sumaron demandas amparadas en el acceso a la restitución y reparación de derechos. Como consecuencia, lograron un capital de movilización, que conquistó la arena social (en el contexto social) y luego la arena política para tratar al grupo en el asunto. Esto lo hicieron a través de la creación tejes o de redes, convirtiéndose en empresarios de sus asuntos, consolidando una disputa en derechos válida y mayor poder político.

Su acción colectiva en la esfera pública y académica, también les permitió incidir en el cambio de la cultura institucional. De allí, que su papel haya sido importante para la promulgación de normativas (matrimonio igualitario, la ley de identidad de género, la IVE, etc), y de discusiones que permitieron el tratamiento de los grupos trans en el diseño.

Finalmente, la presión política y el proceso de politización de estos activismos moviliza la participación de actores del nivel macro (político y del sistema), como un tercer factor. Así, la acción de estos legitima la construcción meritoria de los grupos y la traducen en instrumentos. A lo largo del estudio son identificados empíricamente el papel del legislativo en la aprobación de la ley de identidad de género, la acción del ministro Gollán con el decreto 903 y del secretario Rubinstein con la resolución 3159 en 2019. Con estos instrumentos se adoptan nuevas disposiciones sobre el abordaje del grupo en el diseño de la política. Cada instrumento concreta los debates sobre los saberes trans y sus derechos y de cada instrumento se construyen a estos grupos como meritorios y destinatarios de la política.

No obstante, cada uno de los factores de esta configuración toma sus propias particularidades para el caso argentino. Esto permite retomar, por un lado, algunos objetivos específicos que se planearon como curiosidades analíticas- teóricas y empíricas. Así, se identificó peculiaridades de los debates sobre el conocimiento de lo trans y discursos como parte del proceso y contenido de la política; y se determinó el papel y tipo de participación del activismo y determinados actores políticos para la construcción social de las poblaciones trans. Todo esto con la intención de observar el carácter intencional, propositivo y estratégico del diseño como proceso y contenido, así como el apareamiento real de la construcción social del grupo trans en la PSSR.

En conclusión, respecto a lo trans como un nuevo conocimiento cabe destacar dos observaciones. Primero, la construcción social del conocimiento de lo trans deviene de la formación de un discurso social de los mismos grupos. Este surge en contraposición con el discurso clínico y penal. Esto ocurre porque los saberes trans devienen desde los activismos y gracias al proceso de contienda e incidencia política que llevan. En cierto punto, esto moviliza el declive de los otros discursos, porque son estos grupos quienes indican y debaten saberes sobre quiénes son y cómo deben ser atendidos, cuestionando las nociones vigentes y cuestionándose así mismxs. Por ejemplo, esto permitió interpretaciones sobre el reconocimiento de la identidad de género 2012; la atención a la salud particular trans 2015; el acceso a tratamiento y cuestionamientos sobre identidades fuera del binario (2020).

Así, este proceso de (de) construir saberes es también un proceso de politización del saber, que es clave en el proceso político que persiguen los grupos trans. Esto les permite formar un “nosotros” con una comprensión distinta o disidente de la triada sexo-género-deseo. Al

mismo tiempo, esto les permite una identificación como un colectivo posible, fuera de la dicotomía normal- anormal (inicial). Estos saberes fueron y son claves en la formulación de instrumentos y estrategias en la PSSR. Esto fue observado a partir de la introducción de un nuevo modelo de atención en SSR que salga de la heteronormatividad y reconozca una atención trans o no binarie.

Segundo, para que estos saberes sociales y procesos de politización del saber de lo trans se acojan en la política son complementados con el saber del discurso clínico de la medicina. El discurso clínico también toma un papel en el debate, acuñando las garantías normativas al tránsito, así como creando directrices para entender la congruencia en la identidad de una persona (Farji 2018). La renovación de este saber técnico se evidencia, por ejemplo, en la acción de aquellos profesionales de la salud y del equipo técnico del subsector que aportaron en la creación de entendimientos para efectores y funcionarios (Farji 2018, Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora 28 de enero 2021 y 14 de abril 2021). Todo esto se tradujo en innovaciones en el subsector, constituyeron instrumentos técnicos que permitan el tratamiento clínico del grupo, así como lineamientos a ser adoptados en los niveles nacionales y federales. Es decir, qué y cómo realizar tratamientos, cirugías, etc, recogidos en el decreto 903 y en las guías.

Respecto al activismo de los grupos trans y de las organizaciones de apoyo se pueden indicar dos consideraciones. En primer lugar, su participación se ha interpretado, tomando el calificativo de sociosexual. Esto se debe a que la acción colectiva se organiza alrededor de crear (re) significaciones sobre el espectro de la sexualidad y de la ciudadanía sexual. La participación de estos actores resulta en un activismo sociosexual porque este surge de la convergencia de los intereses de varios grupos (los trans, los feminismos y las demás diversidades sexuales). Estos grupos, mediante eventos como movilizaciones en calles, leyes, capacitaciones, discusiones académicas y demás acciones, apalancaron derechos sobre la sexualidad y reproducción de acuerdo a las identidades que se juegan en este asunto.

La acción de este activismo fue estratégica ya que se da en muchos de los momentos observados en contextos de reforma de normativas y de cambio de cultura institucional hacia un enfoque en derechos. Esto legitima los reclamos de grupos excluidos, por ejemplo, en impacto y la apertura que propició la ley de matrimonio igualitario (2010) y la formación del

Frente Para la Ley de Identidad de Género (2012); la ley de reproducción asistida (2013) y nuevamente en la ley de cupo laboral trans provincial (2015) y otras. Esto permite identificar como los grupos aprovechan los momentos de cambio y deliberación para elevar su contienda.

En segundo lugar, se considera que dentro de estos grandes activismos sociosexuales, la acción de los grupos trans sobresale cuando se trata de sus asuntos. A lo largo de su participación y politización de demandas, adquirieron cierto poder político que permitió y permite su involucramiento con varios sectores, incluido el de salud sexual y reproductiva. Así, se han convertido en los proponentes del curso de las políticas y de la forma que tomará la acción de los hacedores en algunas ocasiones. Son estos grupos quienes generan estudios, diagnósticos, análisis de impacto, redes de cooperación y militancia en calles por sus derechos a la SSR, siendo los principales emprendedores de sus asuntos. Por ejemplo, este es el caso de la participación de los grupos como la FALGBT y la ATTTA (ambas asociaciones nacionales de activistas) y de militantes con larga data como Claudia Pía Baudracco. A estas se han sumado, en muchos momentos, militantes de renombre como Lohana Berkins y Diana Sacayán entre otras, para la elaboración y participación en diagnósticos y promoción de leyes. Organizaciones como la ALITT, OTRANS, al igual que militantes locales y de diferentes colectivos como Marlene Wayar (Proyecto Transgénero) han sido parte de las mesas de trabajo en salud (según la entrevista a Candela Cabrera) (Candela Cabrera, directora de género y diversidad MSP, en entrevista con la autora, 2 de junio 2021, la última mesa ocurrió este nuevo año 2021). También han incidido en las dinámicas de diseño para crear los contenidos de sus propias Guías y de la Guías de atención emitidas por el Ministerio (Entrevista a Candela Cabrera y FALGBT 2015). De allí que, en 2015, el FALGBT haya reconocido a la Guía (versión 1) como el resultado de sus demandas y también de su colaboración con los hacedores de políticas del Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (agencia rectora) (FALGBT 2015).

Asimismo, es importante resaltar que el activismo trans ha ido cambiando su construcción social. Esto ha ocurrido porque el proceso de politización ha otorgado al grupo mayor legitimidad y visibilidad. Esto ha permitido al grupo social contrarrestar su construcción negativa (de un grupo desviado) a tener mayor poder político para ser visto como un grupo contendiente. Esto se evidencia en el análisis cuando se retoma declaraciones de entrevistados que mencionan que la militancia travesti-trans ya no se caracteriza por ser indefensa, ni

vulnerable, sino por ser propositiva, activa y por resistir por sus propios medios y acción (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021).

En este sentido, desde los grupos trans se discute mucho sobre políticas que se deben contemplar para elevar las condiciones de sus compañerxs, así como sobre el alcance de su derecho a la salud sexual y reproductiva. Por esto, muchas travas son promotoras (de salud) y otras están creando conocimiento de lo trans como Marlene (Wayar), quien es reconocida en Latinoamérica (Morena García, militante y poeta, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021). También hay otrxs que han llegado a ocupar cargos importantes este es el caso de Alba Rueda, militante de larga trayectoria, que hoy ocupa la Secretaría de Políticas de Diversidad Sexual, en el recién creado Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad.

Finalmente, y respecto a la acción de actores políticos es preciso identificar que se presenta como denominador común para su acción, el empuje de la militancia y un particular componente político del contexto social que es diferente para cada momento de *framing*. Así, en 2012, la acción del legislativo fue impulsada, en parte, por el compromiso del ejecutivo a través de la figura de la ex presidenta (y del oficialismo en la legislatura). Este ambiente fue clave para legitimar las causas de las personas trans. Por consiguiente, el grupo adquirió justificaciones que coadyuvaron a ser comprendidos como meritorios de una restitución y reparación de sus derechos, lo cual empujó sus demandas dentro de la salud sexual y reproductiva.

Aquí un aspecto importante a denotar es que este proyecto político de Cristina Fernández, continuaba con el de Néstor Kirchner. El ex presidente había implantado el objetivo de gobierno de reparar los derechos vulnerados en dictadura y sobre todo el atender las causas de los más desplazados o vulnerados (Casullo 2016). Entre estos la causa de los activismos sociosexuales. Así, el gobierno de Cristina Fernández siguió esta línea de Kirchner, solo que materializando en la promoción de leyes y en escenas como la entrega personal de DNI (véase Casa Rosada 2012).

Para 2015, en la expedición del decreto 903 tuvieron incidencia dos aspectos, por un lado, la presión de la militancia travesti trans y la aprobación del cupo laboral promovido por Diana Sacayán en la provincia de Buenos Aires (contexto del asunto), y, por otro lado, el cambio de

gobierno que estaba por ocurrir⁸⁷ (Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 19 de julio 2021). Con esto se puede inferir que la búsqueda de la elección en las presidenciales fue un gran impulso político para que los funcionarios del ejecutivo promulgaran instrumentos antes de partir. En especial, estaban aquellas iniciativas que avalen el cumplimiento de aspectos sobre la LIG, que había sido una de las leyes paradigmáticas del gobierno de Cristina Fernández.

Asimismo, en 2019 la resolución 3159 que es impulsada por el secretario de salud del Macrismo, permite interpretar, por una parte, que es una decisión incidida por discrepancias internas del ejecutivo. Esto porque Rubinstein tenía una postura favorable a la libre decisión sobre temas como la IVE o las diversidades sexuales.⁸⁸ A esto se añade que, en la función pública, los funcionarios pueden tomar decisiones apelando a su derecho a la libre conciencia (Farji 2019). Por otra parte, esta resolución se expide en noviembre, es decir, meses después de que Alberto Fernández haya ganado las elecciones con la coalición el Frente de Todos. De allí que el contexto político sea influyente para la escucha de las demandas de la gente, a una atmósfera propicia para lanzar la resolución, pero sobre todo a la expedición de la segunda versión de la guía.

Respecto a todo lo antes mencionado es preciso concluir que los adelantos en este subsector respecto a las temáticas travesti-trans y de diversidad sexual han sido amparadas en discursos y normativas de derechos que se han producido por la histórica adopción de principios constitucionales y la aprobación de leyes o instrumentos nacionales. Muchos de estos marcos de derechos han puesto al contexto social del país a la vanguardia mundial en avance de restitución y reconocimiento de derechos para las personas trans, bajo nociones que son impulsadas por directrices internacionales como los Principios de Yogyakarta, las Conferencias y discusiones sobre lo trans.

⁸⁷ Una apreciación interesante es el hecho de que en los últimos meses de gobierno (casi época de transición) Cristina Fernández y el Frente para la Victoria (su partido) aprueba más de 90 leyes en diferentes sectores (El Universo 2015). De acuerdo con la entrevista a Celina Mondelli (militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 19 de julio de 2021), el decreto fue parte de otras acciones que la presidencia venía haciendo en la época de campaña y últimos días.

⁸⁸ En 2020, el ex ministro escribe una columna de opinión importante a propósito del aborto. Véase en Rubinstein Adolfo. 2020. El aborto y la salud pública: una asignatura pendiente de la agenda sanitaria y social en Argentina. En Perfiles. <https://www.perfil.com/noticias/opinion/adolfo-rubinstein-aborto-y-salud-publica-una-asignatura-pendiente-de-la-agenda-sanitaria-y-social-en-argentina.phtml>

Esto mayoritariamente se ha debido a la presión de la militancia trans y activismo sociosexuales. De allí que se ubique de antemano a estos grupos sociales en contendientes y luego se cristalicen como grupo meta en la misma tipología. A esto cabe indicar que estos grupos han armado tejes no solo entre movimientos sociales, sino con partidos políticos. De acuerdo a varias entrevistas (Morena García, poeta y militante, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021, Nadir Cardozo, militante de ATTTA y funcionaria de sociedad civil, en entrevista con la autora, 13 de julio y Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 19 de julio 2021), los tejes se han hecho sumándose a partidos políticos y cuadros de partidos con una tendencia hacia el progresismo.

De esta manera, para algunxs, el peronismo⁸⁹ (el partido justicialista) ha sido históricamente clave para alcanzar derechos de grupos que han estado en momentos de alteridad como lo trans (Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 19 de julio 2021). Si se observa en perspectiva histórica, el peronismo ha anclado a grupos demandantes con tintes obreros, feminismos e incluso diversidades a través de coaliciones con partidos con militantes de este tipo⁹⁰ (Croizet 2019; Barrancos 2014, 10). Por lo tanto, las alianzas partidarias han tenido un rol simbólico y material importante, puesto que generan réditos para ambas partes (movimientos sociales y candidatos). Esto en el subsector de la salud sexual y reproductiva se ha convertido en oportunidad de demandar y de cosechar logros. El más reciente es la aprobación de la IVE y la expedición de la guía de atención a la salud trans con el reconocimiento de las identidades no-binarias, por ejemplo, desde la campaña del Frente de Todos.

Igualmente, lxs militantes trans han formado parte de varios partidos y han formado otros, por ejemplo, Diana Sacayán y Lohana Berkins formaron parte del partido comunista (Alcaraz 2020, 200). Existen también partidos como Putos Peronistas (nacido en 2007). Esto les ha dado poder político y agencia para colaborar cercanos con el gobierno,⁹¹ incluido en las

⁸⁹ Cabe mencionar el simbolismo que tiene Evita Perón para los activismos sociosexuales, que denota que se ha convertido en un símbolo de militancia en derechos. Muchxs colectivos incluso realizan actos performativos en su memoria (véase “Evitas queer en las calles de Buenos Aires” de Florencia Croizet 2019).

⁹⁰ Un ejemplo de esto es el partido comunista, que hoy es parte de la coalición el Frente de Todo (del peronismo). Este partido tuvo militantes que impulsaron movimientos fuertes de diversidad sexual en argentina, como es el caso de Héctor Anabitar de de Nuestros Mundo, e incluso, a Lohana Berkinsde ALLIT (Barrancos 2014, 101-18).

⁹¹ Celina Mondelli relata durante su entrevista (militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 19 de julio 2021), que varios colectivos forman parte de las líneas de los partidos y forman coaliciones sobre todo para periodos de elecciones presidenciales. Cuenta, por ejemplo, en el caso de Frente para

temáticas del subsector de salud sexual y reproductiva, por ejemplo, asistiendo a mesas de trabajo y presentando diagnósticos elaborados por ellxs.

Finalmente, quizá un aspecto mucho más relevante ha sido la visión de la *politics* a cargo de los gobiernos de Néstor Kirchner, Cristina Fernández y Alberto Fernández. Estos gobiernos considerados de un tinte de progresista (véase apartado de contexto social 3.1) se caracterizaron por ahondar en contiendas y problemáticas sociales de estos grupos de activismo sociosexual. De allí, que los grupos trans (así como los de diversidad sexual cis y de feminismo) sean claves para su victoria y legitimidad en la *politics*.

Por consiguiente, se puede pensar que aunar propuestas e incluir grupos en la agenda de un proyecto gobierno depende del proceso político por el que este llega a las urnas y luego a la *politics*, es decir, el rédito político. Sin embargo, cuando el rédito se obtiene con la llegada al poder, los grupos demandan la aplicación de estas ofertas y la legitimidad en términos de apoyo a sus causas a través de la promulgación de instrumentos o políticas públicas (accountability social). En este momento es cuando se concreta el avance real y la construcción social como grupo meta.

De allí que todos estos gobiernos tuvieran una incidencia para generar avances sobre los derechos de las personas trans y también su conocimiento en la política de análisis. En este sentido, hay un proceso de retroalimentación del poder político en términos de legitimidad y de incidencia directa para avalar las construcciones tanto de los gobernantes (y los representantes del ejecutivo) como de los grupos trans. Esto, además, explica porque para varios entrevistados (Matías Ostropolsky, militante y funcionario del servicio de salud, en entrevista con la autora, 28 de enero 2021, Celina Mondelli, militante GLBTI y funcionaria del sector público, en entrevista con la autora, 19 de julio 2021, Nadir Cardozo, militante de ATTTA y funcionaria de sociedad civil, en entrevista con la autora 13 de julio 2021, Morena García, poeta y militante, en entrevista con la autora, 25 de febrero 2021) coinciden en que el gobierno de Macri sentó sus prioridades en otros aspectos y no en los sociales concernientes al subsector de salud sexual y reproductiva o sobre los asuntos de las personas trans. Por lo tanto, el tinte del proyecto político y el actor que lo represente coadyuva a la construcción

la Victoria y ahora el Frente de Todos, en donde con canciones (de militantes trans y de diversidades sexuales) apoyaron a la candidatura de Alberto Fernández.

social de las poblaciones y a que se las retome como destinatarias de SSR, siendo más abierto al encuentro con estos grupos.

4.1. Utilización del Marco de diseño como *Framing* o MDCS

Todo este estudio del diseño como contenido y proceso fue posible gracias a la utilización del MDCS, puesto que la incidencia de la configuración de factores ocurre en instancias concretas. De allí que cada elemento del marco haya permitido formar interpretaciones. Por ejemplo, la innovación del conocimiento ocurre a nivel social, pero se fortalece gracias al *framing* y en la discusión del asunto porque es ahí donde se deliberan las problemáticas que acoge la política y se traducen en razonamientos meritorios para considerar al grupo trans como potencial destinatario. Si a esto se añade la presión de los mismos grupos en militancia y unas redes activismo, se encuadran y definen los entendimientos (*reframing*) que permiten realizar dinámicas de diseño de instrumentos como decretos o guías (diseño y rediseños). En cada instrumento o reconstrucción del diseño de la política pesa la acción de los actores que van tomando protagonismo a lo largo de un periodo histórico, así como la capacidad de traducción de los hacedores de política.

Igualmente, el *framing* es un aspecto central en el diseño de las políticas, puesto que permite observar cómo los actores interpretan los elementos de ambos contextos (social y del asunto), (re) definen nuevas problemáticas y evalúan las posibilidades de acción y decisión respecto a los grupos. Además, de esta dinámica los grupos trans pueden construir o significar los artefactos del sentido con los cuales se identifican y con los que los actores involucrados en el contexto (del asunto) filtran las ideas para formar la problemática y a los destinatarios.

Este marco permitió entender la producción de una construcción social del grupo trans a través de una discusión sobre su proceso (contexto del asunto) y su contenido (diseño). Así, a lo largo del periodo de estudio se observan variaciones en las percepciones del grupo (positivas y negativas) y en la adquisición de poder. Esto ocurre por la acción de la configuración de factores descrita.

En consecuencia, se puede observar, que en un inicio la situación de la población era de inexistencia, segregación total o desviación. No obstante, desde la aprobación de la ley de identidad de género, e incluso desde el debate del matrimonio igualitario, los estereotipos e imágenes que hacían inteligibles a las personas trans en la sexualidad y reproducción

cambian, así como su poder político. Por ende, estas personas transforman su construcción conforme se va reconociendo su identidad ciudadana (en términos de biociudadanía y ciudadanía sexual) en lo social y en lo político. Por consiguiente, esto se vio reflejado, por ejemplo, en acceder a espacios especializados en su atención como en los consultorios inclusivos, el acceso a medicamentos con cobertura, participando en mesas de trabajo convocadas por el Ministerio de salud y co-diseñando materiales e instrumentos (Candela Cabrera, directora de género y diversidad MSP, en entrevista con la autora, 4 de junio 2021). Esto demuestra su consideración como destinatarixs en este subsector.

Sin embargo, cabe mencionar que esto no significa que a nivel del contexto social las situaciones para estas poblaciones estén resueltas. Si bien todo esto ha mejorado el relacionamiento con las personas trans, ellxs todavía continúan su lucha en una sociedad susceptible a contextos conservadores (Andrea Bianchi, funcionaria del servicio de salud, en entrevista con la autora, 20 de enero 2021 y Virginia Zambini, ciudadana estudiante, en entrevista con la autora, 22 de enero 2021). De allí que entre en disputa nuevamente en la política cuando se trata de hablar de temáticas controversiales como las familias modernas, niñeces o reproducción.

Finalmente, también es importante resaltar la contribución del marco en plantear tipologías de grupos meta. Esto porque cada una de ellas permite al investigador orientar el análisis, generando premisas de razonamiento en base si el grupo ha aumentado su poder político o cómo se ha alimentado su construcción social. Para el caso de estudio, la tipología de grupos contendientes aportó varias previsiones sobre estos grupos, al ubicar el análisis desde entenderlos dentro de una tipología. Lo que se esperaba interpretar del grupo trans se relacionaba a preguntas como: en qué medida varía el poder político del colectivo, cómo se plantean ellos mismos su construcción y cómo son abordados tomando en cuenta que sus demandas pueden ser aceleradas en contextos de sociedades conservadoras.

Consecuentemente, lo que se observó en el análisis fue que efectivamente su acción como emprendedores de asuntos y las formas de movilización responden a acciones que fortalecen su adopción como grupo contendiente en el diseño de la política. Esto supone una serie de consecuencias en el diseño y en lo social. Respecto al primero significó un tipo de adopción de beneficios con la PSSR, mientras que respecto al segundo significa una forma de posicionar sus derechos.

4.2. Limitaciones y posibilidades futuras de estudio

En cuanto a las limitaciones encontradas al estudio es preciso recalcar aquellas que, en algunos casos, permiten establecer sugerencias. Respecto al alcance de la investigación, el análisis de caso ha permitido realizar un estudio profundo del contexto argentino, pero los hallazgos presentan límites al momento de establecer generalizaciones, que en principio no es propio de este tipo de metodología analicista. Sin embargo, al tratarse de un caso holístico y paradigmático, se ha cumplido con el objetivo de permitir el contraste entre la formación del modelo típico ideal con la observación empírica. Esto, a pesar de los límites en acceso a la información por el contexto de pandemia. En consecuencia, se ha logrado estudiar el proceso de la construcción de las poblaciones trans como grupo meta a partir de la hipótesis propuesta. Para el caso argentino, la hipótesis teórica ha tomado caracterizaciones propias y singularidades. Por este motivo se encuentra importante la posibilidad de realizar un estudio comparativo a futuro, con el fin de observar las características de otros casos o de estudiar el caso argentino como un modelo a ser contrastado con otro caso.

Asimismo, el estudio en sí del diseño de la política de salud sexual y reproductiva ha sido arduo por tres razones. Primero, por la complejidad del sistema de salud sexual y reproductiva, que engloba varios niveles (nacional, federal, local) y actores (público, privado y de obra social). Esto obligó a hacer una primera selección de ubicar el análisis primordialmente a nivel nacional y de las agencias rectoras de la política, dejando de lado las estructuras de implementación subnacionales.

Segundo, la política presenta una variedad de temáticas, destinatarios e interacciones con otras políticas, sectores y subsectores (como educación, identidad, de ITS, hepatitis y otras atenciones a la salud). Esto ha significado generar límites o recortes de análisis para centrar el estudio en lo trans y las personas trans en la salud sexual y reproductiva. Esto con el objeto de estudiar las acciones y decisiones (factores) que apalancaron a estos grupos como destinatarios en relación a la identidad y el tránsito. Por ende, se ha dejado por fuera otros temas sobre la política y otros puntos que podrían ser ahondados bajo marcos de políticas públicas y temáticas que llevan larga data siendo estudiadas (como las ITS). Estos constituyen próximos abordajes y algunas ideas para próximas investigaciones: la salud sexual y reproductiva en niñeces y adolescencias trans a partir de la ley de identidad de género, profundización en temáticas claves como reproducción trans, implementación de los consultorios amigables, relacionamiento entre los efectores y prestadores (ecosistema del

subsistema) de salud sexual y reproductiva con las poblaciones trans, conocimiento clínico sobre la salud trans y no binaria.

Finalmente, debido a la exhaustividad y varias posibilidades de análisis que brinda el marco de Schneider e Ingram 1997, el estudio se ha enfocado en el análisis de las tres etapas: contexto social, contexto del asunto y diseño y en las dinámicas de *framing* y diseño. Con esto hace falta ahondar en las dinámicas de traducción como un aspecto pendiente. Esto permitirá completar este análisis al dialogar a profundidad sobre cómo ha impactado la construcción social de grupo trans como destinatario en la política, en aspectos de ciudadanía sexual y biocidadanía que, si bien fueron retomados, hace falta mayor profundización.

Con esto mencionado se finaliza esta investigación indicando algunas preguntas para futuras indagaciones: ¿cómo el proceso de construcción del grupo trans como destinatario de la PSSR incide en el acceso a la (bio) ciudadanía de estas personas? ¿La promulgación de instrumentos de políticas coadyuva al desarrollo de la ciudadanía de grupos sociales?

Anexos

Protocolo de investigación

Estructura del protocolo:

Este protocolo ha sido elaborado a partir de las recomendaciones de Yin (2003). Su contenido está dividido en dos secciones: en la primera, se operacionalizan los elementos operativos del diseño y en la segunda, se construyen las preguntas para los distintos niveles analíticos de la investigación.

Sección 1:

1. Pregunta de investigación:

¿Qué factores incidieron en el proceso de la construcción social de las poblaciones trans en el diseño de la política de salud y derechos sexuales y reproductivos en Argentina?

2. Hipótesis (variables, factores o categorías analíticas y sus relaciones), y las proposiciones teóricas relevantes.

La hipótesis de trabajo para responder a esta pregunta es que la construcción social del grupo trans como grupo meta de la política estuvo influida por tres factores: a) nuevos conocimientos de lo trans incidiendo en contexto social y en saber técnico del asunto de la política, b) la presión de activistas y organizaciones bajo el discurso de los derechos en dinámicas de moldear el asunto y el diseño y c) la acción de actores del contexto social, que coadyuvan un tipo de construcción merecedora o desmerecedora.

Variables:

Y: la construcción social de los grupos trans como meta en la política de salud sexual y reproductiva argentina.

a) nuevos conocimientos de lo trans incidiendo en contexto social y en saber técnico del asunto de la política.

b) la presión de activistas y organizaciones bajo el discurso de los derechos en dinámicas de moldear el asunto y el diseño

c) la acción de actores del contexto social, que coadyuvan un tipo de construcción merecedora o desmerecedora.

3. Identificación de casos:

- Caso 1: Argentina (abril, 2021 y Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires)
- Caso 2: Bolivia
- Caso 3: Chile
- Caso 4: Colombia
- Caso 5: Ecuador
- Caso 6: México
- Caso 7: Uruguay

Selección de Caso

País	Aprobación y tiempo de aprobación de LIG más de 5 años	Enfoque de la LIG en salud y afirmación corporal	Organizaciones de activismo trans (jurídica)	Reconocimiento en instrumentos de política
Uruguay	1	0	1	1
Argentina	1	1	1	1
Colombia	1	0	1	1
Ecuador	0	0	1	1
Bolivia	0	0	0	1
México	0	0	0	1
Chile	0	0	1	1

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

-

- Tiempo de aprobación de LIG más de 5 años: 1 si es mayor y 0 si es menor
- Enfoque de la LIG en salud y afirmación corporal: 1 si cumple y 0 si no cumple condición
- Organizaciones de activismo trans (personería jurídica): 1 si existen organizaciones trans y 0 si no.
- Reconocimiento en instrumentos de política: Existen instrumentos de reconocimiento 1 y 0 si no existen.

Preselección de caso: Uruguay y Argentina

4. Identificación de las unidades de análisis:

Unidades de Análisis

Caso	Macro	Meso	Micro
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> ● Sistema Nacional de Salud. Argentina. ● Descentralizado ● Contexto social (percepciones y creencias asociadas a los grupos, época histórica para observación de un tipo de ciudadanía, justicia y valores. militancia de diversidades sexuales) ● Actores (gobierno nacional) y grupos sociales 	<ul style="list-style-type: none"> ● Subsistema de Salud sexual y reproductiva. ● Organizaciones (Antes Coordinación PNSSPR y Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva) ● Contexto del asunto (construcción social del grupo en qué momento se politizó la identidad trans, como se transformó el asunto de la política de ser binaria y reproductiva a incluir otras estrategias luego de las trans (conocimiento como se van asentando los avances del contexto social sobre lo trans) ● Conocimientos del asunto (médico, social y técnico sobre lo trans) ● Actores: participación de los grupos GBLTI, 	<ul style="list-style-type: none"> ● Diseño etapas de acuerdos los hitos 2002, 2012, 2015, 2020 ● Instrumentos de política. los énfasis en el tipo de construcción y discusión del grupo en ambos instrumentos y como se construye una identidad en la política ● Eventos que cambian dinámicas de diseño ● Objetivos, racionalidades y justificaciones, estructura de implementación, beneficios y cargas

		<p>de las organizaciones trans y ministerio encargado</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Contexto institucional y Constituyente. Leyes o reformas. Ley del programa nacional de salud sexual y reproductiva. Ley de matrimonio igualitario, ley de identidad de género, Decreto 903, Resolución 65/15, Decreto 5139/19 ● Poder político en el ejecutivo o legislativo y de los grupos 	<ul style="list-style-type: none"> ● Construcción social del grupo trans
--	--	---	---

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

5. Procedimiento para la recolección de datos:

Sección 2:

En esta sección se clarifican 5 niveles de interrogación que deben orientar el trabajo de campo:

1. Preguntas para los entrevistados

Análisis de entrevistas

Variable	Subcategoría	Preguntas
A. Conocimiento sobre lo trans	<ul style="list-style-type: none"> ● Conocimiento técnico médico (endocrinología, psicología, modelo de la salud clínica) 	<p>¿Cómo se ha generado el conocimiento en la SSR trans?</p> <p>¿Qué actores o pensamientos han incidido en la SSR para personas trans?</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ● Marco de derechos humanos ● Conocimiento social desde activismo. ● Conocimiento académico 	<p>¿Existieron avances en conocimiento clínico, psicológico, etc que han ayudado a satisfacer la salud trans?</p> <p>¿Qué influencia ha tenido el marco y discursos de derecho humanos en la SSR trans y en los avances para que se considere como destinatarios en SSR?</p> <p>¿El conocimiento del activismo trans ha tenido un papel en el reconocimiento de estos grupos como sujetos de la PSSR?</p> <p>¿Qué tipo de saberes recoge el instrumento de guía de atención a la salud trans?</p> <p>¿Qué es lo trans en el contexto argentino y en la SSR?</p>
<p>B. Presión de activismo y organizaciones con el discurso de DDHH</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Participación de organizaciones Trans ● Tipo de participación ● Organizaciones de sociedad civil de apoyo ● Injerencia del discurso de derechos humanos 	<p>¿Cuál es y ha sido el rol de las organizaciones de activismo o de activistas trans para sus derechos?</p> <p>¿Cuándo empezó el activismo trans?</p> <p>¿Qué influencia tuvo la militancia trans en la promulgación de la LIG en torno a la salud?</p> <p>¿Hay alguna relación entre el activismo trans y el avance en derechos SSR?</p> <p>¿Qué participación tuvo el colectivo trans en el diseño y etapas de la PSSR?</p> <p>¿Cómo fue la participación trans en el diseño de la guía de atención integral?</p>

		<p>¿Cuál es la forma en qué se concibió y se asocia al activismo trans? ¿es positiva o negativa?</p> <p>¿Existe apoyo de organizaciones internacionales o nacionales en marco de derechos? ¿Cuáles?</p> <p>¿Qué importancia tiene el discurso de derecho para las organizaciones argentinas?</p> <p>¿Cómo actúan las organizaciones de activismo por la SSR?</p>
C. La acción de un actor a nivel del contexto social	<ul style="list-style-type: none"> ● Hacedor de políticas subsistema. ● Gobierno e ideología de gobierno ● Legislativo ● Partidos políticos 	<p>¿Cuál actor del gobierno promovió instrumentos que apalancaron las demandas de las personas trans?</p> <p>¿Cuáles en materia de SSR?</p> <p>¿Qué papel cumplió el ministro de salud en la SSR?</p> <p>¿Qué tan importante fue el tipo o ideología de gobierno en la promulgación de instrumentos para la SSR trans?</p> <p>¿Qué tan importante el legislativo para hacer reformas a la cultura institucional?</p> <p>¿Qué papel jugó el/la presidente/a de la Nación, legislatura?</p> <p>¿Existe vínculos entre movimientos sociales o de activismo socio sexual y partidos?</p>

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

6. Preguntas sobre el caso de estudio en cada nivel de análisis estas son preguntas que el investigador/a debe tener presente frente a cada fuente y para todas las fuentes en conjunto.

Análisis Nivel macro

Caso	Macro	
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> ● Sistema Nacional de Salud. Argentina. ● Descentralizado ● Contexto social (artefactos sociales, de acuerdo a elementos del marco) ● Actores 	
	Preguntas	Fuentes
	<ul style="list-style-type: none"> ● ¿Cómo está diseñado el Sistema Nacional de Salud sexual y reproductiva? <ul style="list-style-type: none"> ○ Funcionamiento del sistema descentralizado ○ Entidad rectora y organigrama ○ Niveles de atención de salud de acuerdo al sistema descentralizado ○ Leyes y normativas ● ¿Cuál era el contexto social desde la construcción Estado- nación? ● ¿Cuál era la situación de los grupos trans y desde cuándo cambió? 	<ul style="list-style-type: none"> ● Entrevistas ● Revisión documental de noticias, archivos, leyes y artículos.

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

Análisis Nivel meso

Caso	Meso	
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> ● Subsistema de Salud sexual y reproductiva. ● Organizaciones ● Comunidades de política ● Conocimientos del asunto (médico, social y técnico sobre lo trans) ● Actores 	
	Preguntas	Fuentes
	<ul style="list-style-type: none"> ● ¿Cómo es el diseño la política de salud sexual y reproductiva? <ul style="list-style-type: none"> ○ Instrumentos ○ Etapas ○ Funcionamiento ○ ¿Cómo se originó el subsector de la SSR? ○ ¿Cuándo se discutió sobre las personas trans) ¿por qué? ○ ¿Cómo era la construcción social del grupo trans en la sociedad y el poder político que tenía? ○ ¿Quiénes definieron lo trans como problemática y a partir de qué? ○ ¿Qué momentos han sido importantes? 	<ul style="list-style-type: none"> ● Entrevistas ● Revisión documental de noticias, archivos y artículos.

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

Análisis Nivel micro

Caso	Micro	
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> ● Diseño ● Instrumentos de política enfocados en lo trans ● Construcción del grupo meta 	
	Preguntas	Fuentes
	<ul style="list-style-type: none"> ● ¿Cómo son consideradas las personas trans en la política y qué tipo de conocimientos e indicaciones guarda? ● ¿Cuál fue el proceso de diseño o co-diseño? ● ¿Qué tipo de instrumento retoman a las poblaciones trans? ● ¿Cómo se construyen las personas trans como destinatarias? ¿es una construcción social enmarcada en la tipología de las autoras? ● ¿Cómo se retoma lo trans y a los grupos en las guías de atención? 	<ul style="list-style-type: none"> ● Entrevistas ● Revisión documental de noticias, archivos y artículos.

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

7. Preguntas analíticas acerca de si se observan o no patrones en los datos que se van recogiendo

Análisis Pattern Matching

	MODELO EMPÍRICO		Congruencia con el tipo ideal
Variables y premisas teóricas	Fuente 1	Fuente 2	Pattern matching
a) Nuevos conocimientos de lo trans incidiendo en contexto social y en saber técnico del asunto de la política	Entrevistas Fuente 1 NC. Sobre el proceso de deconstrucción de lo trans en las poblaciones. Fuente 2 MO. Avance en la SSR para estas personas. Profesionalización de los trans en la SSR Fuente 3 GP. Profundización del modelo de acuerdo al eje de diversidad sexual	Revisión de bibliografía Farji 2018, 2019 Álvarez 2018, MSN 2018, Berkins 2003.	Existe una movilización del conocimiento de lo trans como nueva problemática en la SSR.
b) Presión de activismo y organizaciones con el discurso de DDHH	Entrevistas Fuente1 MG. Las travas son las principales proponentes de la agenda.	Revisión de bibliografía Farji 2017, Tabbush et al 2016, Barrancos 2004,	Activismo socio sexual y en tejes apalancan la reparación restitución de derechos

	<p>Fuente NC. El activismo es constante</p> <p>Coincidencias: La militancia trans tiene gran influencia y su forma de acción es en tejes con otras organizaciones aliadas (MO. GP. MG. AB. CM)</p>	<p>Moreno 2006, Gutiérrez 2004</p>	
<p>c) La acción de un actor a nivel del contexto social</p>	<p>Entrevistas</p> <p>Fuente 1. MG Militancia en partidos</p> <p>Fuente 2. CM afinidad con el progresismo</p> <p>Fuente 3.MO tinte del gobierno</p> <p>Coincidencias</p> <p>MG. AB.</p> <p>Anónimo</p>	<p>Revisión de bibliografía</p> <p>Tabbush et al 2016.</p> <p>Casullo 2016</p> <p>Tessa y Belfiori. 2016.</p> <p>FALGBT 2015.</p> <p>Deangeli. 2018</p>	<p>El tinte político es significativo para el activismo sociosexual.</p> <p>Redito político, papel del legislativo y ejecutivo</p>

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

8. Preguntas acerca del caso o de los casos de estudio en diálogo con otra literatura revisada (Contrastación de los Datos de los casos de estudio con las conclusiones de otros datos de otros casos).

- La literatura plantea que los lazos entre personas trans, convierten a las organizaciones de activismo en familias, tejes para alcanzar sus derechos y tener apoyo.
- Regreso a la democracia hizo que se hable de derechos de identidad y el surgimiento de movimientos en los 90 que empoderó temáticas de sexualidad.
- La política tiene etapas en las que se prioriza asuntos para la elaboración de instrumentos de acuerdo a lo que se debate en el contexto del asunto y del escenario social. Ejemplo, si hay presión de diversidad LGBTI en algún aspecto es posible que la política genere instrumentos u objetivos.
- El reconocimiento de los grupos trans responde a su activismo.
- Argentina es pionera en ampliación de derechos y políticas para diversidades sexuales.
- La ley de identidad es resultado de la militancia.
- Año 2014, la evaluación del CEDAW situación de derechos mujeres trans, el estudio que habla del acceso a hormonas es hecho por ATTA y fundación huésped. Se indica incremento en consulta, pero no se satisface el derecho completamente.
- Se elaboran estudios por las organizaciones trans.

9. Preguntas normativas o prescriptivas, permiten al final, realizar conclusiones y recomendaciones fundamentadas en la literatura y en las evidencias que aporta el estudio.

- ¿Ha beneficiado a la construcción social del trans como meta el apareamiento de una guía integral?
- ¿El reconocimiento de este grupo ha ejercido alguna influencia en la sociedad cambio en instituciones, artefactos sociales y poder del grupo)?
- ¿Qué debería incluir la política de salud sexual y reproductiva como parte del reconocimiento a la población trans?
- ¿se retoma lo trans bajo el marco de derechos o por acción y presión de los grupos?

Siglas y acrónimos

ALITT- Asociación Lucha por la Identidad Travesti Trans
ATTTA- Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros de Argentina
CEST- Centro de Excelencia por la Salud Trans
CIE- Clasificación Internacional de Enfermedades
CONAPODE- Comisión Nacional de Política Demográfica
DGDD- Dirección de Género y Diversidades
DNSSR- Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva
DSM en inglés- Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales
FALGBT- Federación Argentina de Lesbianas, Gay Bisexuales y Trans
FNLIG- Frente Nacional para la Ley de Identidad de género
LGBTI- Lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales
LIG- Ley de Identidad de Género
MADEL- Movimiento de Mujeres Autoconvocadas por el Derecho a Decidir
MMGD- Ministerio de Mujeres Género y Diversidad
MDCS- Marco del Diseño como Construcción Social
MSN- Ministerio de Salud de la Nación
OPS- Organización Panamericana de la Salud
PNSSPR- Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable
PNUD- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PSSR- Política de Salud Sexual y Reproductiva
REDLACTRANS- Red Latinoamericana y del Caribe de Personas trans
SCS- Secretaría de Comunicación de la Salud
SSR- Salud Sexual y Reproductiva
WPATH en inglés- Asociación Mundial de Profesionales para la Salud Trans

Lista de referencias

- Alcaraz, María. 2020. “Capítulo 9. Aborto legal para varones trans. Ni Varón ni mujer, si me querés, queréme bien”. En ¡Que sea ley!: La lucha de los feminismos por el aborto legal. Marea Editorial; 1er edición
- Álvarez, Mariana. 2018. “Familia “entre pares”. Relaciones de solidaridad y vínculos de fraternidad entre travestis y transexuales de la Argentina contemporánea”. En *Revista punto género*. Universidad de Chile. [10.5354/0719-0417.2018.50557](https://doi.org/10.5354/0719-0417.2018.50557)
- Amigo, Ana María. 2019. “Un recorrido por la historia trans: desde el ámbito biomédico al movimiento activista-social”. En *Cuadernos Pagu* (5). Pp 1-26.
- Argüello, Sofía. 2018. “Política feminista, política LGBT”. En Moreno, Hortensia y Eva Alcántara (coord.) *Conceptos clave en los estudios de género*. Vol. 2, CIEG-UNAM, México, pp. 251-264
- Argüello, Sofía. 2013. “El proceso de politización de la sexualidad: identificaciones y marcos de sentido de la acción colectiva”. En *Revista Mexicana de Sociología*. 75
- Asociación de Travestis, Transexuales y Transgénero de Argentina ATTTA. 2021. “La Ley integral Trans. Página oficial”. Acceso 2 de mayo 2021 <http://attta.org.ar/ley-integral-trans/>
- Barbehön, Marlon. 2020. “Reclaiming constructivism: towards an interpretive reading of the ‘Social Construction Framework’”. En *Policy Science*. 53:139–160.
<https://doi.org/10.1007/s11077-020-09370-7>
- Barrancos, Dora. 2014. “Géneros y sexualidades disidentes en la Argentina: de la agencia por los derechos a la legislación positiva”. En *Cuadernos Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe*. 11 (2).
- BBC. 2013. “Las claves de la tensión entre Bergoglio y los Kirchner”. En BBC 15 de marzo de 2013.
https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/03/130314_tensiones_entre_el_kirchnerismo_y_jorge_mario_bergoglio_bd
- Beach, Dereck y Pederson Rasmus. 2016. *Causal Case Study Method. Foundations and Guidelines for comparing, matching and tracing*. University of Michigan. 1016
- Belló, Mariana y Victor Becerril. 2011. “Sistema de salud de Argentina”. En *Salud Publica Mex*. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v53s2/06.pdf>
- Beltrán, Patricia. 2014. “Transexualidad y Transgénero: una perspectiva bioética”. En *Revista de Bioética y Derecho*. 30. Pp.21-39.

- Berkins, Lohana. 2003. “Un itinerario político del travestismo”. En Diana Maffía (Comp.), *Sexualidades Migrantes. Género y Transgénero*. Buenos Aires: Feminaria. (pp. 127-137).
- Bianchi, Susana. 2005. “La crisis de la hegemonía 1954-1955”. En *Revista Criterio*. 2305.
- Bobrow, Davis y John Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University Press.
- Bourdieu, Pierre. 2000. “Imagen aumentada”. En *La dominación masculina*, Anagrama, Barcelona, pp. 17-72.
- Butler, Judith. 2002. “Introducción”. En Butler Judith. *Cuerpos que importan*. Sobre los límites materiales y discursivos del sexo, Paidós, México, pp. 17-52.
- Capicua. 2014. “Aportes para pensar la salud de personas trans”. En *Actualizando el paradigma de derechos humanos en salud*.
- Carballo, Pablo. 2015. “Cisgénero, ¿qué es y para qué sirve? En *Archivo Sociológico*.
<https://pablocarballo.wordpress.com/2015/05/13/cisgenero-que-es-y-para-que-sirve/>
- Carboneli, Marcos, Mariela Mosqueira, Karina Felitti. 2011. “Religión, sexualidad y política en la Argentina: intervenciones católicas y evangélicas entorno al aborto y el matrimonio igualitario”. En *Revista del Centro de Investigaciones La Salle*. 9 (36). 26-43.
- Casa Rosada. 2021. “Entrega de primeros DNI por Ley de Identidad de Género. Cristina Fernández. 2 de julio 2012”. Acceso 1 de junio 2021 (min 1-12). En Casa Rosada Youtube.
https://www.youtube.com/watch?v=FUDgPxJiYL0&ab_channel=CasaRosada-Rep%C3%BAblicaArgentina
- Casa Rosada. 2021. Historia. Acceso en 28 febrero 2021. Disponible en
<https://www.caserosada.gob.ar/nuestro-pais/historia#:~:text=La%20Independencia%20y%20la%20formaci%C3%B3n%20del%20estado%20naci%C3%B3n%20argentino&text=El%2025%20de%20mayo%20de,el%20territorio%20del%20antigo%20virreinato.>
- Casullo, María Esperanza. 2016. “El gobierno de Mauricio Macri: entre lo nuevo y lo viejo”. En *Nueva Sociedad*. <https://www.nuso.org/articulo/el-gobierno-de-mauricio-macri-entre-lo-nuevo-y-lo-viejo/>
- CELS. 2020. “Los derechos humanos de la población travesti y trans en aislamiento obligatorio”. Acceso 20 abril, 15 de mayo 2021. Página oficial 19 de junio 2021.
<https://www.cels.org.ar/web/2020/06/los-derechos-humanos-de-la-poblacion-travesti-y-trans-en-aislamiento-obligatorio/>

- Consejo Nacional de Igualdad de Género CNIG. 2018. *Agenda Nacional para la igualdad de las Mujeres y las personas LGTBI 2018-2021*. Quito: CNIG.
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas CEAV. 2018. *Diagnóstico nacional sobre la discriminación a las personas LGTBI en México derecho a la salud*. Ciudad de México. CEAV
- Croizet, Florencia. 2019. “Evitas queer en las calles de Buenos Aires”. En *Índex, revista de arte contemporáneo*. 8
- Cutuli, Soledad. 2013. “Maricas y travestis: repensando experiencias compartidas”. En *Sociedad y Economía*. 24. P. 183-204.
- D’Alessandro, Mercedes. 2019. “Feminismo: la agenda de género en debate”. En *Tiempo Argentino* (octubre 2019) Acceso 3 de abril 2021.
<https://economiafeminita.com/ante-la-crisis-mas-feminismo-la-agenda-de-genero-en-debate/>
- Dapelo, Santiago. 2019. “Adolfo Rubinstein renunció y justificó su actuación con el protocolo sobre el aborto”. En *La Nación Argentina*. 22 de noviembre de 2019.
<https://www.lanacion.com.ar/politica/adolfo-rubinstein-renuncia-como-secretario-salud-polemica-nid2308751/>
- Deangeli, Melina. 2018. “Patria y derechos. Configuraciones discursivas en los discursos previos al balotaje de la presidenta Cristina Fernández en la Argentina”. En *Revista Chakiñan*. 4. 53-66
- Dellacasa, Maria. 2019. “Carne única, nueva carne. Cuerpo y democratización de tecnologías biomédicas de transformación corporal para personas trans en el actual escenario argentino”. En *Physis: Revista de Saúde Coletiva*
- Di Stefano Roberto. 2011. “El pacto laico argentino (1880-1920)”. En *PolHis*. 2 (8).80-89
- DiAlto, Stephanie. 2005. “From “Problem Minority” to “Model Minority”: The Changing Social Construction of Japanese Americans”. En Schneider, Anne e Helen Ingram. *Deserving and Entitled*. Albany: State University of New York Press
- Diaz, Soledad. 2012. *Investigación exploratoria sobre la situación en derechos y salud sexual y reproductiva de personas lesbianas, bisexuales, trans e intersex en Costa Rica*. San José, C.R.: S.
- Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva DNSSR. 2021. Acerca de la Dirección. Página Oficial. 24 de febrero 2021.
<https://www.argentina.gob.ar/salud/sexual/institucional>

- Donato, Xavier. 2007. “El carácter de los tipos ideales weberianos y su relación con las ciencias naturales”. En *Diánoia*.52 (59).
- El Mundo. 2016. “Mara Pérez, una transexual en el gobierno conservador de Macri”. 30 de enero de 2016.
<https://www.elmundo.es/loc/2016/01/30/56ab9219ca4741365a8b45e5.html>
- El País. 2020. “Hace 500 días Macri eliminaba el Ministerio de Salud”. 20 de abril de 2020.
<https://www.elextremosur.com/nota/23947-hace-500-dias-macri-eliminaba-el-ministerio-de-salud/>
- El Universo 2015. Argentina: “El Kirchnerismo aprueba más de 90 leyes antes de la entrega del poder”. 27 de noviembre 2015.
<https://www.eluniverso.com/noticias/2015/11/27/nota/5263644/kirchnerismo-aprueba-mas-90-leyes/>
- Farji Neer, Anahí. 2014. “Las tecnologías del cuerpo en el debate público: Análisis del debate parlamentario de la Ley de Identidad de Género argentina”. En *Sexualidad, Salud y Sociedad*.50-72
- Farji Neer. Anahí. 2016. “Discursos polémicos sobre el derecho a la identidad de género en menores de edad Análisis de los debates parlamentarios de la Ley de Identidad de Género (Argentina, 2011)”. En *La Trama de la Comunicación*.20 (1). 129-140
- Farji Neer, Anahí. 2019. “Biociudadanías trans: demandas e iniciativas frente al sistema de salud argentino (2012-2015)”. En *Athenea Digital*. 19 (1).
- Farji, Neer Anahí. 2017. *Travestismo, Transexualidad y Transgeneridad en los Discursos del Estado Argentino*. Editorial Teseo. Buenos Aires
- Farji, Neer Anahí. 2018. “Los/as profesionales de la salud frente a la Ley de Identidad de Género argentina. Tensiones entre el saber experto y el cuidado integral”. En *Physis*.
- Farji, Neer Anahí. 2020. “Travestismo y transexualidad en las revistas argentinas de medicina, 1971-1982”. En *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro. 77 (2). p.523- 538
- Federación Argentina de Lesbianas, Gay Bisexuales y Trans FALGBT. 2015. “La FALGBT y ATTTA celebran la reglamentación de la Atención Integral de la Salud para el colectivo trans”. En Sitio Oficial FALGBT. <https://falgbt.org/slider/la-falgbt-y-attta-celebral-la-reglamentacion-de-la-atencion-integral-de-la-salud-para-el-colectivo-trans/>
- Federación Argentina de Lesbianas, Gay Bisexuales y Trans FALGBT. 2015. “La FALGBT y ATTTA celebran la reglamentación de la Atención Integral de la Salud para el

colectivo trans”. En Sitio Oficial FALGBT. [https://falgbt.org/slider/la-falgbt-y-atte-
celebral-la-reglamentacion-de-la-atencion-integral-de-la-salud-para-el-colectivo-
trans/](https://falgbt.org/slider/la-falgbt-y-atte-
celebral-la-reglamentacion-de-la-atencion-integral-de-la-salud-para-el-colectivo-
trans/)

- Fernández, Flory. 2002. “El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación”. *Revista de Ciencias Sociales* (Cr), II, 96, junio.
- Ferrara M. 2016. *Historia de los Derechos sexuales y reproductivos en Argentina*.
[https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/8905/NUEVO.pdf?sequence=4&isAl
lowed=y](https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/8905/NUEVO.pdf?sequence=4&isAl
lowed=y)
- Fiamingo, Mariela. 2016. *Resignificaciones, disputas y transformaciones en torno a los sentidos y las prácticas del Consultorio de Diversidad del Hospital Alexander Fleming, Provincia de Buenos Aires*. Tesina para obtener el título de Licenciada en Antropología Social y Cultural. Universidad Nacional de San Martín
- Figari, Carlos. 2010. “El movimiento LGBT en América Latina: institucionalizaciones oblicuas”. En Massetti, A.; Villanueva, E. y Gómez, M. (comps) *Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce. pp. 225-240.
- Figari, Carlos. 2012. “Capítulo 3 La identidad de género: entre cortes y suturas”. En Ed. Carolina. Von Opelia. *Derecho a la identidad de género: Ley N° 26.743.- 1a ed. - Buenos Aires: La Ley*
- Fischer, F. 2003. *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fontaine, Guillaume. Cecilia Medrano y Narváez Iván y 2020. “Policy design framework”. En *The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin America Oil Exporting Countries*. Lyon. Palgrave Macmillan.
- Foucault, Michel, 2003, “Introducción”. En Foucault, Michel. *Historia de la sexualidad 2. El uso de los placeres*. Siglo XXI, México y Argentina, pp. 7-34.
- Fundación Huésped e Instituto Germani IG. 2017. Análisis de la accesibilidad y la calidad de atención de la salud para la población lesbiana, gay, trans y bisexual (lgbt) en cinco regiones sanitarias de la provincia de buenos aires. Buenos Aires. Consejo Federal de Inversiones.
- Fundación Huésped y ATTTA. 2014. Ley de Identidad de Género y Acceso al Cuidado de la Salud de las Personas Trans en Argentina. Buenos Aires. Fundación Huésped.
<https://www.huesped.org.ar/wp-content/uploads/2018/03/Aristegui->

[Zalazar 2014 Ley-de-Identidad-de-Genero-y-acceso-a-la-salud-en-poblacion-trans.pdf](#)

- Gerring, John. 2007. "Is There a (Viable) Crucial-Case Method?". En *Comparative Political Studies*. 40 (3). Pp 231-253
- Gutiérrez, María. 2004. "Iglesia católica y política en argentina: el impacto del fundamentalismo en las políticas públicas sobre sexualidad". En Ed. Dides Claudia. *Diálogos Sur Sur Sobre Religión, Derechos y Salud Sexual y Reproductiva: los casos de Argentina, Colombia, Chile y Perú*. Fundación Ford.
<http://openbiblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48947.pdf>
- Heclo, Hugh. 1978. "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo". En Aguilar V. 2007. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Editoria Porrúa.
- Hill, Michael 2009. "Policy Theories". En *The policy process*. Essex: Pearsons. Págs.: 25-52.
- Hogan, Nancy. 2014. "Target Populations and the Transformation of Prison-Based AIDS Policy". En *Journal of Homosexuality*. 32:3-4, 77-114, DOI: 10.1300/J082v32n03_04
- Hood, Christopher. 1983. *The Tools of Government. Public Policy and Politics*. London: The Macmillan Press LTDA.
- Howlett Michael. 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New of Pittsburgh Press.
- Howlett, et al. 2009. "Introduction: Institutions, ideas and Actors". Págs.: 50-89, Cap.3. En *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*.
- Jackson, Patrick. T. 2016. *The conduct of inquiry in international relations: philosophy of science and its implications for the study of world politics*. (Second edition. ed.). Milton Park, Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.
- Jones, Daniel. 2008. "Entrevista con Lohana Berkins". En *Trayectorias Intelectuales*. Centro Latinoamericano en Sexualidad y derechos humanos.
[http://www.clam.org.br/uploads/arquivo/Entrevista%20con%20Lohana%20Berkins\(1\).pdf](http://www.clam.org.br/uploads/arquivo/Entrevista%20con%20Lohana%20Berkins(1).pdf)
- La Vanguardia. 2018. "Macri afirma que el debate sobre el aborto continuará a pesar del rechazo del Senado". 9 de septiembre 2021.
<https://www.lavanguardia.com/internacional/20180809/451268456481/macri-debate-aborto-continuara-rechazo-senado.html>
- Lasswell, Harold. 1992. "La orientación hacia las políticas". Ed. Aguilar, Luis. En *La hechura de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa. Cap. I: Págs.:35-63.

- Ley 25.673. 2003. Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Cámara de Diputados de la Nación en la Sesión del 28 de mayo de 2003.
- Ley 26.743. 2012. Ley de Identidad de Género. Senado y Cámara de Diputados de la Nación de Argentina. 28 de mayo de 2012.
https://www.tgeu.org/sites/default/files/ley_26743.pdf
- Manosalvas, Margarita y Juan C. Rave. 2021. El marco analítico de la construcción social. Un enfoque crítico para analizar el diseño de las políticas públicas.
- Mario, Silvia et al. 2014. “Atención ginecológica de lesbianas y bisexuales: notas sobre el estado de situación en Argentina”. En *Interface*. DOI: 10.1590/1807-57622013.0049
- Marshall, M. B.D.L., Arístegui, I., Zalazar, V., Romero, M., Sued, O., & Kerr, T. 2014. Towards Full Citizenship: Correlates of Engagement with the Gender Identity Law among Transwomen in Argentina. *PLoS ONE*, 9(8): e105402.
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0105402>.
- Marshall, M. B.D.L., Arístegui, I., Romero, M., Cahn, P., Kerr, T. & Sued, O. (2014). Factors associated with healthcare avoidance among transgender women in Argentina. *International Journal for Equity in Health*, 13(1):81. <https://doi.org/10.1186/s12939-014-0081-7>
- Meng, Griselda. 2015. Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable Argentina: ¿Una Política de Género? En *Foro por los Derechos Reproductivos y Foro Nacional de Salud*.
- Ministerio de la Protección Social. 2011. *Guía de Prevención VIH SIDA. Mujeres Trans*. Bogotá: MPS.
- Ministerio de Mujeres Género y Diversidad MMGD. 2020. “Cupo laboral para personas travestis, transexuales y transgénero”. Página Oficial.
<https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/cupo-laboral-personas-travestis-transexuales-transgenero>
- Ministerio de Salud Argentina MSN. 2015. *Atención de la salud integral de personas trans. Guía para equipos de salud*. Coordinadora del Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.
- Ministerio de Salud de la Nación. 2015. Decreto 903/2015 (Boletín Oficial).
- Ministerio de Salud Argentina MSN. 2020. *Atención de la salud integral de personas trans, travestis y no binarias. Guía para equipos de salud. Dirección de Géneros y*

- Diversidad*. Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, Secretaría de Acceso a la Salud.
- Ministerio de Salud de la Nación MSN. 2011. *Identidades diversas, los mismos derechos*. Primera jornada nacional de diagnóstico participativo. Buenos Aires. MSN
- Ministerio de Salud de la Nación MSN. 2018. *Consejerías en salud sexual y salud reproductiva. Propuesta de diseño, organización e implementación*. Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.
- Molyneux Maxine. 2003. "Ni Dios, ni marido, ni partido. Feminismo anarquista en el siglo XIX en América Latina." En *Movimiento de mujeres en América Latina: Estudios teóricos comparados* Madrid: Cátedra.
- Molyneux, Maxine. 2000. "Género y ciudadanía en América Latina: cuestiones históricas y contemporáneas" O Molyneux, Maxine. 1986. *Movilización sin Emancipación: Los intereses de la Mujer, Estado y Revolución en Nicaragua* O Molyneux, Maxine. 2001. *Women's Movements in International Perspective*. New York: Palgrave Macmillan, Institute of Latin American Studies.
- Moreira, Carlos y Sebastián Barbosa. 2010. "El kirchnerismo en Argentina: origen, apogeo y crisis, su construcción de poder y forma de gobernar". En *Soc. E Cult. GOIANA*. 13 (2). 193-200
- Moreno, Aluminé. 2006. "Ciudadanía y Sexualidad en la Ciudad de Buenos Aires". En *Nómadas*. 2. Pp. 118-128
- Muller, Pierre. 1998. "La producción de las políticas públicas". En *Innovar revista de ciencias administrativas y sociales*. 12. Pp.65-75.
- Naciones Unidas. 1995. "Declaración y Plataforma de Acción de Beijing". https://beijing20.unwomen.org/~/_/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpas_final_web.pdf
- Nelson, Bárbara. 2001. "Políticas públicas y administración: una visión general". En *Eds. Rober Godin y Hans Dieter Klingemann Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Itsmo. Págs. 795-846
- Nicholson-Crotty, Sean y Kenneth J. Meier. 2005. "From Perception to Public Policy: Translating Social Constructions into Policy Designs." En Schneider, Anne e Helen Ingram. *Deserving and Entitled*. Albany: State University of New York Press.
- Organización Panamericana de la Salud OPS. 2011. *Por la salud de las personas trans. Elementos para el desarrollo de las personas trans y sus comunidades en Latinoamérica y el Caribe*. OPS.

- Ostrom, Elinor. 2011. "Background on the institutional analysis and development framework". En *Policy Studies Journal*, 39(1): 7–27.
- Osuchowska Martha. 2014. "La influencia de la iglesia católica en América Latina según las normas concordatarias". En *Revista del CESLA*. 17. 63-86
- Parsons, Wayne. 2007. *Las políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis*. FLACSO-México.
- Oizerovich, Silvia y Gabriela Perrotta. 2017. *Salud sexual y salud reproductiva. Ministerio de Salud de la Nación*. PNSSR. <https://salud.gob.ar/dels/printpdf/103>
- Peters, B Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pierce, Jonathan et al. 2014. "Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications". En *The Policy Studies Journal*, Vol. 42, (1). Pp. 1-29
- Pretacci, Mónica y Mario Pecheny. 2009. "Panorama de derechos sexuales y reproductivos, Argentina 2009". En *Argumentos*. Revista de crítica social.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. 2013. *Consultorios Amigables para la diversidad sexual. Guía de implementación. Buenos Aires*. Dirección de Sida y Enfermedades de Transmisión Sexual (DSyETS)
- Ramos, Miguel. 2007. "La salud sexual y la salud reproductiva desde la perspectiva de género". En *Revista de salud pública*. 23. 3.
- Rearte, Celestina, Roxana Macedo y Celeste Ceballos. 2016. "Políticas públicas subalternas en Servicios de Salud Sexual destinados a adolescentes". En *Margen*. (80). 1-13.
- REDLAC TRANS.2008. Plan Estratégico. <http://redlactrans.org.ar/site/wp-content/uploads/2013/05/PLAN-ESTRATEGICO-RED-LACTRANS.pdf>
- Resolución 3159. Boletín Ministerio de Salud de la Nación. 21 de noviembre de 2019
- Resolución 65/2015. Boletín Secretaría de Salud Comunitaria. Ministerio de Salud de la Nación. 2015.
- Rich, Adrienne. 1996 (1980), "La heterosexualidad obligatoria y la existencia lesbiana". En *DUODA Revista d'Estudis Feministes* núm. 10, pp. 15-31.
- Romero, Catherine y Adriana Muro. 2016. "Derechos Sexuales y Reproductivos". En *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. Vol 9. (2) pp. 273-288.
- Roth, André. 2014.. Cap. 1: "Estado, políticas pública y análisis de políticas públicas". En Roth. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Págs. 23-68.
- Rubinstein Adolfo. 2020. "El aborto y la salud pública: una asignatura pendiente de la agenda sanitaria y social en Argentina". En *Perfiles*.

<https://www.perfil.com/noticias/opinion/adolfo-rubinstein-aborto-y-salud-publica-una-asignatura-pendiente-de-la-agenda-sanitaria-y-social-en-argentina.phtml>

- Sabatier, Paul. 2007. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview Press.
- Schneider Anne e Helen Ingram. 1993. "Social Construction of target population. Implications for politics and policies". In *The American Political Science Review*. 87 (2) pp. 334-347.
- Schneider Anne e Helen Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy*. Kansas: University Press of Kansas.
- Schneider Anne e Ingram Helen. 1988. "Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design". En *Journal of Public Policy*. Vol. 8 / 01 / 1988, pp 61 – 80 DOI: 10.1017/S0143814X00006851,
- Schneider, Anne and Helen Ingram.2006. "Policy Analysis for Democracy". In Ed Robert E. Goodin, Michael Moran, and Martin Re. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Chapter 8
- Schneider, Anne e Helen Ingram. 2005. *Deserving and Entitled*. Albany: State University of New York Press.
- Schneider, Anne y Sidney Mara. 2009. "What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory?". En *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, (1), pp. 103-119.
- Schneider, Anne, Helen Ingram y Peter De Leon. 2006. "Policy Analysis for Democracy". En *The Oxford Handbook of Public Policy*. En Ed. Robert E. Goodin, Michael Moran, and Martin Rei. DOI:10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0008
- Schneider, Anne. 2012. "Policy design and transfer from: Routledge". En Ed. Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh, Xun Wu. *Handbook of Public Policy*. Routledge
- Secretaria de Salud Comunitaria SSC. 2015. "Mesa de Trabajo Nuevo Código Civil y Comercial. Lectura desde los derechos sexuales y derechos reproductivos". <http://test.e-legis-ar.msal.gov.ar/leisref/public/showAct.php?id=26439>
- Secretaria Federación Argentina de Lesbianas, Gay, Bisexual y Trans. "Tenemos ley de cupo laboral trans". Facebook página oficial. <https://www.facebook.com/CulturaFALGBT/photos/a.744599288996405/3931683906954578/>
- Seguel, Andres y Ximena Zabala. 2019. Presentación. Las formas sociales de la biocidadanía. En *Estudios atacameños*. versión On-line ISSN 0718-1043

- Sempol, Diego. 2013. “La renegociación del orden sexual: cambios y permanencias”. En *Políticas públicas y diversidad sexual Análisis de la heteronormatividad en la vida de las personas y las instituciones*. Ed Ministerio de Desarrollo Social y FLACSO. Montevideo
- Silvestre, H. C. 2017. (Incumbent) politics and burdens in the social construction of target groups: The Brazilian Bolsa Familia conditional cash transfer programme. *Development Policy Review*, 35(5), 703-720. doi:10.1111/dpr.12254
- Simmel, George. 2014. “Digresión sobre la sociología de los sentidos”. En *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 622-637.
- Smith y Larimer. 2009. “Who make decisions?” En *The Public Policy Primer*. Págs. 49-48.
- Suarez, Natalia y Victoria Cattaneo. 2017. “Ley nacional de salud sexual y procreación responsable n° 25673 y decreto reglamentario 1282/2003”. MSN
- Soley-Beltrán, Patricia. 2009. *Transexualidad y la matriz heteronormativa. Un estudio crítico de Judith Butler*. Editorial BellaTerra. Madrid.
- Szasz, Ivonne. 2004. “El discurso de las ciencias sociales sobre las sexualidades”. En Cáceres, Carlos, et al (eds.). *Ciudadanía sexual en América Latina: abriendo el debate*. Universidad Peruana Cayetano Heredia, Lima, pp.65-75.
- Tabbush, Constanza, Catalina Trebisacce, María Díaz y Victoria Keller. 2016. “Matrimonio igualitario, identidad de género y disputas por el derecho al aborto en Argentina. La política sexual durante el kirchnerismo (2003-2015)”. En *Sexualidad, Salud y Sociedad*. Pp.22-55.
- Gutiérrez María. 2004. “Iglesia católica y política en argentina: el impacto del fundamentalismo en las políticas públicas sobre sexualidad”. En Ed. Dides Claudia. *Diálogos Sur Sur Sobre Religión, Derechos y Salud Sexual y Reproductiva: los casos de Argentina, Colombia, Chile y Perú*. Fundación Ford. <http://openbiblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48947.pdf>
- Tarducci, Mónica y Bárbara Tagliaferro. 2004 “Iglesia católica: Argentina, ni diversa ni laica”. En *Política y Cultura*. 21.
- Tessa Sonia y Dahiana Belfiori. 2016. Argentina: entre el empuje del movimiento de mujeres y el tránsito lento de las políticas públicas. En *Heinrich Boll Stiftung* <https://el.boell.org/es/2016/12/13/argentina-entre-el-empuje-del-movimiento-de-mujeres-y-el-transito-lento-de-las-politicas>
- Weller, Silvana. 2013. *Consultorios amigables para la diversidad sexual. Guía de implementación*. PNUD.

Yin Robert, K. 2003. *Case study research. Design and Methods*. Londres: Sage Publications.

Zahariadis, Nikolaos. 2007. “El marco de las corrientes múltiples Estructura, limitaciones, perspectivas”. En *Sabatier Paul. Teorías del proceso de la política*. Westview Press

Entrevistas

Entrevista a Andrea Bianchi, por la autora. 20 de enero de 2021 transcripción 1. Funcionaria de primera línea en el servicio de salud, Cruz Roja e investigadora en diversidades sexuales.

Entrevista a Anónimo, por la autora. 12 de abril de 2021. Investigadora, académica y consultora en derechos de diversidades sexuales, actora de textos sobre identidad de género y travesti- trans.

Entrevista a Candela Cabrera, por la autora. 4 de junio 2021. Directora de la Dirección de Géneros y Diversidad del Ministerio de Salud de la Nación.

Entrevista a Celina Mondelli, por la autora. 3 de febrero 2021 y 19 de julio 2021. Activista por las diversidades sexuales, trans y no binaries y funcionaria del sector público.

Entrevista a Gabriela Perrotta, por la autora. 23 de febrero 2021. Ex coord. Programa Nacional de Salud Sexual y reproductiva, investigadora y directora de área de la UBA.

Entrevista a Marcela Gabiout, por la autora. 21 de enero 2021. Funcionaria de Salud sexual y reproductiva del Ministerio Provincial de Buenos Aires y militante feminista.

Entrevista a Marcela Romero, por archivo de la memoria trans. REDLACTRANS. Min 40 <https://www.facebook.com/watch/?v=750705945804117>

Entrevista a Matías Ostropolsky, por la autora. 28 de enero de 2021 y 14 de abril 2021. Funcionario del servicio de salud y miembro del Equipo técnico de la Dirección de Géneros y Diversidad MSN, ex miembro del Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.

Entrevista a Morena García, por la autora. 25 febrero 2021. Poeta y militante trans no binarie, activa en la provincia de Santa Fé.

Entrevista a Virginia Zambini, por la autora. 22 de enero 2021. Estudiante de FLACSO Ecuador.