

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2018-2021

Tesis para obtener el título de Doctorado en Políticas Públicas

La Focalización de los desviados, diseño de políticas públicas nacionales sobre orientaciones sexuales e identidades de género no normativas. Una comparación de variación concomitante entre Colombia y Uruguay

Juan Camilo Rave Restrepo

Asesora: Mónica Margarita Manosalvas

Lectores:

María Belén Albornoz
Marco Córdova
Franklin Gil
Diego Sempol
José del Tronco

Quito, junio de 2024

Dedicatoria

A mi mamá quien es el máximo ejemplo del cuidado, la fuerza, la disciplina y la templanza.

A mi papá por esmerarse en impulsar mi pasión por hablar en público y por la escritura.

A mi hermana por caminar a mi lado y ser infalible en mi vida.

Índice de contenidos

Resumen.....	I
Agradecimientos.....	III
Introducción.....	1
Resumen	8
Agradecimientos	10
Introducción.....	11
Capítulo 1. Problematicación	13
Capítulo 2. Marco teórico para el análisis de políticas	28
2.1. Políticas públicas y democracia.....	28
2.2. Marco analítico, enfoques y teorías.....	35
2.2.1 El marco analítico	37
2.2.2 Las teorías	42
2.3. Tendencias en la aplicación del marco analítico.....	44
2.4. Críticas y límites al marco analítico	61
2.6. Hipótesis basada en la teoría e hipótesis de trabajo.....	67
2.6.1 Hipótesis general.....	67
Capítulo 3. Metodología.....	69
3.1. Alineación ontológica.....	69
3.2. Argumento de causación y causalidad	75
3.3 Selección de casos y utilidad de una estrategia comparativa	78
3.4 Métodos, técnicas de recolección y análisis de dato	84
3.4.1 Métodos	84
3.4.2 Recolección de datos.....	86
Capítulo 4. Presentación del sector de política	96
4.1. Descripción del sector de política.....	96

4.2. Teorías y enfoques sobre el sector de política.....	99
4.2.1. Sobre las identidades	99
4.2.2 Sexo-generización de los sujetos	100
4.2.3. Heteronormatividad, performatividad y agencia	102
4.2.4. El debate entre reconocimiento y redistribución	106
4.2.5. La política [<i>politics</i>] de la diferencia.....	115
4.3. Hipótesis de trabajo en el sector de política.	122
Capítulo 5. Aplicación del marco y presentación de cadenas de datos Caso Colombia	124
5.1. Análisis del contexto social	124
5.1.1 Contexto político, legados sociales e instituciones.....	124
5.1.2 Contexto socioeconómico y régimen de bienestar.	136
5.2 Análisis del contexto del asunto de política	150
5.2.1. La relación dialéctica entre la construcción de los grupos sociales y la construcción de los grupos meta	150
5.2.2. Trayectoria institucional de reconocimiento 1991-2020	169
5.3. Análisis del diseño de política	202
5.3.1. Institucionalización de la necesidad de diseñar una política pública	202
Capítulo 6. Aplicación del marco y presentación de cadenas de datos Caso Uruguay..	234
6.1. Análisis del contexto social	234
6.1.1. Contexto político, legados sociales e instituciones.....	234
6.2. Análisis del contexto del asunto de política	254
6.2.1. La relación dialéctica entre la construcción de los grupos sociales y la construcción de los grupos meta	254
6.2.2. Trayectoria institucional de reconocimiento 2003-2018	275
6.3. Análisis del diseño de la política	289
6.3.1. Institucionalización de la necesidad de diseñar una política pública.....	289
6.3.2. Proceso de formulación en el Consejo Nacional	290

6.3.3. Proceso de discusión parlamentaria	294
6.3.4. Disputas por la discusión y aprobación de la política.....	299
Capítulo 7. Discusión de resultados	313
7.1. Contexto social	313
7.2.Contexto del asunto	321
7.3. Diseño de política	328
Capítulo 8. Conclusiones.....	335
8.1. Validación de hipótesis.....	335
8.2. Conclusiones retrospectivas y prospectivas	344
Referencias	348

Lista de ilustraciones

Tablas

2.1. Síntesis de investigaciones empíricas que aplican el marco analítico de Ingram y Schneider	52
3.1. Alineación ontológica	62
3.2. Tipología de metodologías e implicaciones causales	63
3.3. Articulación del marco analítico y el método de investigación	77
3.4. Fuentes primarias de recolección de datos. Documentos de política. Caso 1. Colombia .	78
3.5. Fuentes primarias de recolección de datos. Entrevistas a profundidad. Caso 1. Colombia	80
3.6. Fuentes primarias de recolección de datos. Documentos de política. Caso 2. Uruguay...	81
3.7. Fuentes primarias de recolección de datos. Entrevistas a profundidad. Caso 2. Uruguay	84
6.1. Detalle del proceso aprobatorio en el parlamento	280

Figuras

2.1. El marco analítico de Ingram y Schneider.....	31
5.1. Índice Laakso Tagapera. Colombia	119
5.2. Índice Pedersen de Volatilidad Electoral. Colombia	119
5.3. Experiencias de victimización	148
6.1. Índice Laakso Tagapera. Uruguay	223
6.2. Índice Pedersen de Volatilidad Electoral. Uruguay	224

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Juan Camilo Rave Restrepo, autor de la tesis titulada *“La Focalización de los desviados, diseño de políticas públicas nacionales sobre orientaciones sexuales e identidades de género no normativas. Una comparación de variación concomitante entre Colombia y Uruguay”* declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctor 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, junio de 2024



Firma

Juan Camilo Rave Restrepo

Resumen

Esta investigación se inscribe en el análisis del diseño de políticas públicas para realizar una comparación de variación concomitante en dos casos de estudio: “la política pública nacional para la garantía de los derechos de los sectores sociales LGBTI” en Colombia y “la política pública nacional para personas trans” en Uruguay. La pregunta de investigación que da sentido a la indagación es: ¿Cómo influye la noción de “ciudadanía” en el contexto de discusión de las políticas públicas sobre orientaciones sexuales e identidades de género no normativas y cómo las interacciones en este contexto modulan el diseño de aquellas políticas?

Para resolver este problema de investigación, se seleccionó el marco analítico propuesto por Ingram y Schneider, complementado con dos teorías: una enfocada en el diseño de los grupos objetivo y otra en el efecto de retroalimentación de las políticas públicas. Además, se recurrió a las contribuciones teóricas de Butler, Fraser y Young para reflexionar sobre los problemas públicos que enfrentan las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas en los contextos de cada caso de estudio.

Metodológicamente, la investigación se asienta en una corriente académica que promueve una reflexión ontológica para clarificar las decisiones tomadas respecto a la metodología y los métodos de investigación. De esta forma, se empleó un enfoque de alineación ontológica que lleva a adoptar una metodología reflexivista. Para el análisis de los datos, se utilizó el método de análisis de categorías, lo cual permitió la generación de cadenas de datos empíricos y la comprensión profunda de los casos de estudio a través del conocimiento in situ. Los datos se recopilaron mediante investigación documental y entrevistas a profundidad.

Los hallazgos muestran dos contextos paradigmáticos en Latinoamérica: uno degenerativo (Colombia) y otro democrático (Uruguay) en el diseño de políticas públicas para sexualidades e identidades de género no normativas. En Colombia, una interpretación restrictiva de la ciudadanía resulta en una política pública percibida por los miembros del grupo objetivo como un proceso que excluye sus agendas e intereses. La política establece una distribución de beneficios discretos y simbólicos, segmentando las identidades sociales y fragmentando las discusiones políticas. Contrariamente, en Uruguay, una concepción expansiva de ciudadanía resulta en una política pública vista por los miembros del grupo objetivo como un proceso que incluye sus agendas e intereses, permitiendo una coproducción entre actores estatales, sociales y académicos. Esta política implementa una distribución de beneficios amplia y consistente,

sirviendo como un enlace para conectar a los ciudadanos con los servicios universales del sistema de protección social.

Agradecimientos

Primero y, ante todo, deseo expresar mi más sincera gratitud a los contribuyentes ecuatorianos y a FLACSO, cuya generosa financiación me brindó la oportunidad de cursar un doctorado de alta calidad, permitiéndome dedicarme de forma serena y focalizada a mi trabajo.

Quisiera agradecer especialmente a mi directora de tesis, cuyo estímulo y apoyo incondicional desde el principio han sido imprescindibles para mi trabajo. Sus provocadoras cuestiones y retos, su actitud proactiva y crítica, se han convertido en una referencia para mí en mi proceso de formación como profesor. Su rigor académico, junto con la calidez de sus palabras, me inspiran a esforzarme y a ser un mejor investigador.

A la profesora María Belén Albornoz le agradezco su disponibilidad y amabilidad constantes, siempre dispuesta a escuchar y atender mis dudas y solicitudes durante el seminario de investigación. Al profesor Guillaume Fontaine le debo un agradecimiento por establecer un estándar de excelencia verdaderamente inspirador.

Mis compañeros de los seminarios doctorales merecen mi gratitud por enriquecer mi experiencia con sus valiosas perspectivas, conocimientos y formas únicas de percibir el mundo.

Por último, pero no menos importante, estoy profundamente agradecido a todas las personas en Colombia y Uruguay que amablemente dedicaron su tiempo a participar en las entrevistas. Su empoderamiento político no solo me cautiva, sino que también me convence del enorme potencial que tiene la agencia política para transformar las relaciones de poder opresivas

Introducción

Las políticas referentes a orientaciones sexuales e identidades de género no normativas son estructuras institucionales diseñadas y desplegadas tanto por entidades estatales como no estatales en el ámbito de las políticas sociales. En el contexto latinoamericano, este subsector de política es de reciente desarrollo, lo que implica un continuo proceso de recalibración tanto a nivel nacional como subnacional. Estas políticas se establecen en respuesta al déficit de derechos que enfrentan las personas con orientaciones sexuales e identidades de género que desafían las normas sociales y simbólicas que regulan la reconocibilidad corporal y las interacciones sexuales en cualquier ámbito social.

El problema principal se encuentra en las consecuencias sociales, políticas y jurídicas de la desalineación corporal. Las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas enfrentan segregación social, obstáculos sistemáticos para la autodeterminación y autodesarrollo, así como distorsiones comunicativas que obstruyen su racionalidad política en el espacio público.

Mi investigación se centra en el análisis de dos políticas públicas nacionales: una en Colombia dirigida a los "sectores sociales LGBTI", y otra en Uruguay dirigida a las personas "trans". Ambas políticas, aprobadas en periodos temporales similares, son el resultado de recientes esfuerzos institucionales en el contexto latinoamericano para establecer una trayectoria de reconocimiento que, más allá de afirmar garantías jurídicas, reconozca a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas como ciudadanos plenos mediante instrumentos de política social.

Me interesa examinar estas dos soluciones de intervención pública desde el enfoque del análisis de diseño de políticas públicas. En particular, busco comprender cómo las ideas e instituciones influyen en el diseño de políticas públicas a través de dos estudios de caso. Cada política se enmarca en comunidades nacionales con diferentes trayectorias históricas en la configuración de la ciudadanía, estableciendo valores distintos que se reflejan en el diseño de las políticas.

A través de la tesis doctoral, busco contribuir a cuatro desafíos globales: proporcionar un enfoque de pluralismo metodológico para el estudio de la causalidad en el análisis de políticas públicas; integrar el análisis de políticas públicas con teorías que problematizan la temática sectorial de las políticas de interés; contribuir a las discusiones teóricas que consideran las políticas públicas como artefactos políticos para recalibrar las relaciones de poder; y

garantizar que la investigación se integre en las redes políticas y epistémicas que construyen conocimiento para cuestionar los mecanismos biopolíticos que buscan capturar, encapsular y homogeneizar las subjetividades.

La tesis consta de ocho capítulos. En el primer capítulo, se presenta el planteamiento del problema y la pregunta de investigación. En el segundo capítulo, se presenta mi postura como analista de políticas públicas y se expone el marco analítico y las teorías que guían la investigación empírica. En el tercer capítulo, se presenta la metodología de la investigación adoptando una propuesta de alineación ontológica como estrategia de transparencia metodológica. El cuarto capítulo presenta los enfoques teóricos sectoriales de las políticas objeto de estudio. Los capítulos quinto y sexto presentan los resultados de la investigación para los casos de Colombia y Uruguay, respectivamente. En el séptimo capítulo, se realiza un análisis comparativo de los casos de estudio. Finalmente, en el octavo capítulo, se presentan las conclusiones de la tesis, se confrontan las hipótesis de la investigación y se proponen "las políticas del silencio" y "las políticas de la reverberación" como dos nuevos conceptos para el estudio de las políticas sociales dirigidas a grupos sometidos a condiciones sistémicas de exclusión social.

Capítulo 1. Problematización

Y fue tan cuerpo que fue puro espíritu.
-Clarice Lispector

Cuando un sistema de poder se rutiniza, los individuos pierden de vista su contribución en la construcción del sistema. Así, los actores sociales se comportan de acuerdo con las normas que sus propias acciones ayudan a configurar. El cuerpo de los individuos es una instancia privilegiada para la incorporación de las estructuras fundacionales y los esquemas de expresión que constituyen las sociedades. Se vive con la certeza ilusoria de una identidad fija, estable, materializada y contenida en un cuerpo con límites precisos que permite demarcar una diferencia entre “el yo” y “el otro”. Sin embargo, los sujetos están movilizados por varias fuerzas que preceden y exceden su “sí mismo”; esto implica que solo podemos entender y racionalizar sobre lo que somos en función del aprendizaje de las categorías y conceptos creados para regir un universo simbólico particular. Estamos sujetos por normas que producen un “yo” y un “otro” en una relación dialéctica y proyectiva de mutua constitución.

Judith Butler (2007), en su clásico texto *El género en disputa*, retoma una tesis ontológica de Foucault (1990), según la cual nada puede conocerse antes del proceso de regulación de la subjetividad. Ninguno de nosotros puede saber con precisión quienes seríamos bajo otro régimen ontológico de regulación corporal. Las normas sociales, simbólicas y jurídicas de un contexto dado realizan una doble configuración de los individuos. En primer lugar, producen a los *sujetos* que nombran; esto quiere decir que instilan los cuerpos con materialidad, compulsan al individuo a encarnar un discurso regulatorio. Segundo, la regulación define la normalidad y la abyección, dictaminando las existencias que no alcanzan la categoría de “sujetos” en tanto son ininteligibles ante los códigos corporales hegemónicos que, articulados al conocimiento social, dotan de sentido y eficacia a las interacciones sociales. En palabras de Michel De Certeau: “Los seres vivos son, por un lado, “puestos en texto”, transformados en significantes de reglas (se trata de una intextuación) y, por otro, la razón o el *logos* de una sociedad “se hace carne” (se trata de una encarnación)” (De Certeau 1996, 153).

El cuerpo está más allá de nosotros mismos. Habitamos el mundo a partir de procesos comunicativos, de relacionamiento social (Le Breton 2018). Cada sociedad moldea un protocolo corporal para generar pautas de interrelación y códigos de comportamiento. Tales protocolos son adoptados a través de la “imitación” y la “identificación” en el marco de un

proceso de reproducción social que se “performa” más allá de la conciencia y la reflexión individual.

El cuerpo es una máquina ensamblada por las técnicas de poder que permiten a los sujetos construirse materialmente (Mauss 1936). En todo contexto rige un dispositivo corporal que está constituido por la relación entre los discursos, las instituciones, los enunciados científicos, las proposiciones filosóficas, los códigos morales, articulación que teje nexos causales para legitimar regímenes de verdad. El sujeto se constituye en el discurso social que le adscribe una interioridad que es, de hecho, una esencia públicamente fabricada, regulada y sancionada (Soley Beltrán 2009). En el territorio corporal el sujeto emerge de un proceso de constreñimiento constitutivo provocado por regímenes de poder como el de la heteronormatividad.

Dicho régimen articula normas, discursos y prácticas para construir la heterosexualidad como orientación sexual natural y superior a otras prácticas sexuales. Así mismo, restringe las experiencias corporales, imponiendo una relación causal entre la categoría sexo y la categoría género para compulsar a los individuos a desarrollar experiencias corporales en el marco de dos prototipos culturales, naturalizados, opuestos y complementarios: hombres masculinos y mujeres femeninos (Butler 2007).

La heteronormatividad produce lo que nombra y establece las categorías de inteligibilidad corporal que definen el estatus de los sujetos. Estas categorías adquieren eficacia a través de su reproducción permanente en un proceso de estilización corporal, en el que los individuos repiten sucesivamente una serie de actos alineados al significado de dichas categorías.

Este proceso es performativo en la medida en que la ejecución de actos corporales da lugar a la realidad material que las categorías afirman y representan. En otras palabras, en la performance corporal, el sujeto es llamado a asumir una determinada identidad sexual y de género sobre la base de una ilusión: que esa identidad responde a una interioridad que estuvo allí antes del acto regulatorio. No hay una esencia detrás de las performances o actuaciones del género que dé lugar a expresiones o externalizaciones. Al contrario, son las propias actuaciones (performances) en su repetición compulsiva las que producen como efecto la ilusión de la existencia de una esencia natural de las identidades (Córdoba 2003).

Las normas subjetivadoras son temporalizadas y abiertas, en vez de fijas y determinadas, por tal motivo es posible que puedan acontecer experiencias corporales que confundan la polarización binaria del género a través de la incorporación deliberada de la ambigüedad

(Soley Beltrán 2009). Sin embargo, frente a la disrupción heteronormativa, el régimen de poder ubicará a los individuos disidentes en los márgenes, en una zona de ambigüedad respecto al reconocimiento y titularidad como sujetos en el plano social.

Lo anterior plantea un problema para la democracia en términos de concreción de ciudadanía, pues la manera en que se fijan los arreglos distributivos de beneficios, restricciones, privilegios y vulnerabilidades en una sociedad está influenciada por el grado de acoplamiento de los individuos a la regulación que proponen las normas. Esto significa que, en cada contexto, la heteronormatividad establece los prototipos corporales aceptables y desviados, con base en ellos forja imágenes sociales de merecimiento y titularidad pública. Estas normas e imágenes influyen en el grado y tipo de soporte social que una comunidad brinda a sus miembros. A través de las políticas del Estado y del repertorio de ideas con el que los decisores construyen a un grupo social como grupo meta de una política, el estatus de ciudadanía de ese grupo puede ser afectado positiva o negativamente.

Empíricamente, el grado de reconocimiento y tolerancia social hacia las orientaciones sexuales e identidades de género no normativas moldea la experiencia de autoaceptación de los individuos; esto implica que la capacidad de una persona para actuar conforme a su deseo y exteriorizarlo en sus prácticas corporales y su relacionamiento social con otros individuos, está influenciada por condicionantes exógenos.

Aquí se produce una situación en la que una experiencia corporal no normativa puede anular las probabilidades de cursar una trayectoria de vida digna, en ciertos contextos ese puede ser el costo de la disidencia. De hecho, algunos individuos, con un perfil identitario no normativo optan por liquidar el deseo, no exteriorizarlo, o vivir en las urdimbres de la clandestinidad. En lenguaje político, estas experiencias de vida son subalternizadas, pues su existencia no tiene ni legitimidad ni audibilidad social; están sometidas a la negación y a la exclusión social. Esto genera condiciones opresivas que alienan la libertad y la autonomía de la voluntad.

Los dispositivos corporales construyen un contexto heteronormativo en el que los individuos desacoplados del patrón regulatorio tienen un alto riesgo de ser excluidos, denigrados, discriminados, victimizados y desplazados por las instituciones formales. De allí surgen costos y obstáculos estructurales para participar en la definición de los códigos morales y éticos que guían una comunidad política, por ejemplo: en la definición de los criterios que sirven para señalar las existencias que son consideradas valiosas y aquellas que encarnan la desviación en un espacio social.

Como consecuencia de lo anterior, un límite que opera sobre las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas es la incapacidad para acudir al espacio público y participar en la discusión y toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

Específicamente, las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas son desplazadas hacia los márgenes de la sociedad y encarnan la desviación de los límites establecidos por esta. Las identidades no normativas carecen de valía para ser reconocidas como ejes de despliegue de la subjetividad política. Así, ciertos individuos y sus racionalidades son excluidos de los debates en los que se disputan los objetivos del Estado y su espectro de regulación sobre los arreglos sociales y económicos, manteniendo una exclusión estratégica en la disputa de los espacios en los que se definen los mecanismos de acceso al bienestar social y rango de prestaciones sociales que delimita el estándar de ejercicio de los derechos.

De este panorama emergen problemas concretos relacionados con déficits en el ejercicio de derechos debido a la orientación sexual y la identidad de género. Al tratarse de una situación en la que se producen distorsiones en el acceso a la ciudadanía por el efecto de las normas sociales, jurídicas y culturales, es lógico que en la arena social surjan tensiones sobre el reconocimiento de ciertas subjetividades negadas o marginadas. En este escenario se van forjando grupos sociales que disputan la definición de su identidad colectiva con los grupos dominantes que ejercen marcaciones arbitrarias en virtud del régimen heteronormativo. Desde los años noventa, organizaciones transnacionales LGBTI y regímenes internacionales de derechos humanos, tanto globales como regionales, han convergido en su discurso para hablar de “derechos humanos LGBTI” (Velasco 2018, 2020).

En la actualidad existe un acuerdo mayoritario en la comunidad internacional en considerar que los grupos sociales LGBTI y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas enfrentan barreras para ser reconocidos como ciudadanos de pleno derecho, debido a las restricciones manifiestas y latentes a sus libertades públicas y a la marginación de sus agendas en los espacios de toma de decisión. Estos acuerdos se han condensado en instituciones formales del derecho internacional de los derechos humanos. Si bien no existe un instrumento universal de carácter vinculante dirigido a la población LGBTI, se encuentran algunos instrumentos especializados de *soft law* como los principios de Yogyakarta, que orientan a los Estados en la emisión de normas respetuosas y garantistas de los derechos humanos concernientes a la construcción de la orientación sexual y la identidad de género. Así mismo, han surgido protecciones jurídicas internacionales a través del ejercicio

interpretativo de distintos Comités de Naciones Unidas respecto a las cláusulas generales de tratados internacionales universales, que reconocen derechos humanos e imponen a los Estados obligaciones de acción u omisión respetuosas del principio de igualdad y no discriminación.

Desde este entorno institucional internacional se ha producido un efecto de difusión de política, que ha fortalecido las capacidades argumentativas de los movimientos sociales LGBTI para enmarcar sus demandas de reconocimiento en el lenguaje de los derechos humanos. Así mismo, la dinámica del contexto internacional de soberanía estatal relativa en el que paulatinamente se estandarizan las prácticas internacionales respetuosas de los derechos humanos en un marco global de gobernanza, ha terminado por presionar actuaciones estatales orientadas a reconfigurar las áreas y tradiciones de formulación de las políticas sociales, para que sean sensibles a las asimetrías sociales que se producen debido a la orientación sexual y la identidad de género. En esa medida, los gobernantes de los países, en un esfuerzo por ser vistos como “modernos” y “respetuosos de los derechos humanos”, cumplen con una serie de expectativas emergentes en relación con el respeto por la diversidad sexual y de género, ya sea porque políticamente están de acuerdo o porque el costo de la resistencia se vuelve insostenible en el plano interno y externo.

Latinoamérica es una región con fuertes conflictos sociales enquistados en procesos históricos de exclusión económica, social y política, por ello, tal vez, es una región caracterizada por debilidades sustantivas en la concreción de proyectos de nación incluyentes. Sin embargo, desde finales de los noventa, se observa un abordaje incremental en asuntos de política pública relacionados con la diversidad sexual y de género (Corrales 2015). En este contexto me interesa estudiar las políticas públicas sobre orientaciones sexuales e identidades de género no normativas. Estas políticas pueden ser entendidas como un conjunto de decisiones e instrumentos que pueden aplicarse a distintos sectores de políticas y que están enfocados a conjurar los efectos de la discriminación societal basada en la orientación sexual y la identidad de género.

Los instrumentos mediante los cuales se aplican estas políticas pueden ser exhortativos, punitivos, incentivos y de construcción de capacidades. Los instrumentos exhortatorios, están desarrollados a través de estrategias culturales y comunicativas que activan discursos para deconstruir estigmas, estereotipos y prejuicios. Los punitivos sancionan civil o penalmente la discriminación en cualquier espacio social. Los incentivos recompensan conductas individuales o corporativas a favor de la “inclusión” en espacios laborales y/o culturales a las

personas que se reconocen como miembros de la población LGBTI. Los últimos, los de construcción de capacidades, intentan remover barreras y resolver déficits que inactivan el florecimiento de las capacidades individuales y colectivas. Pueden estar dirigidas a personas individuales o grupos de interés.

Sin embargo, estas políticas se desarrollan en el marco de una tensión fundamental. Por un lado, las políticas públicas necesitan definiciones estables para desplegar su proceso: construir un problema público, identificar los agentes causantes y las poblaciones perjudicadas, elaborar una hipótesis de intervención y decidir sobre el *mix* de instrumentos para intervenir sobre la situación considerada como problemática. Por otro lado, cuando se abordan las orientaciones sexuales e identidades de género a partir de vertientes teóricas propias de los estudios de género, los estudios queer o los estudios trans, observamos que parte de la agenda política de la disidencia sexual y de género, apuesta -precisamente- a visibilizar la fluidez de las experiencias corporales, la limitación de la economía lingüística heteronormativa para captar las experiencias intersubjetivas y la posibilidad de tránsitos permanentes (de ida y vuelta) en procesos de experimentación en los que se busca el desacoplamiento de la normas corporales.

Estas fuentes teóricas explican cómo la estabilización de las categorías identitarias provoca, automáticamente, un silenciamiento de los debates políticos mediante los cuales se definió quiénes quedaban incluidos y quiénes excluidos; reproduciendo desde ese momento mecanismos de opresión que exigen la adhesión de los individuos a una identidad normada y fija para seguir teniendo membresía del “nosotros”, una identidad que muchas veces es incompatible con la experiencia vital de los sujetos (Sempol 2013a, 40). En ese sentido surgen dos preguntas: ¿Cómo las políticas públicas pueden estar articuladas por una selección y calibración de instrumentos que les permita disponer de cierto grado de apertura y flexibilidad para procesar la contingencia corporal y la necesidad de futuras rearticulaciones para transformar sus grupos-meta? ¿El recurso del Estado marca el fin de una cultura sexual y de género radical?

Las anteriores preguntas emergen del escepticismo de varias comunidades académicas y de militancia corporal frente a la posibilidad de concretar un ideario político a través de los mecanismos institucionales del Estado y, por lo tanto, generar modificaciones en las relaciones de poder a partir de dispositivos de intervención que nacen en el campo burocrático. Hay una desconfianza *a priori* por la manera en que el Estado busca gobernar y clausurar en unas cuantas categorías las múltiples posibilidades de la subjetividad humana; en

esta vía, constantemente se ha denunciado que el Estado, reproduciendo la heteronormatividad como principio de organización social, está influenciado por lógicas fundamentales que consolidan formas de pensar los problemas sociales y los grupos inmersos en estos, en esta medida, el Estado crea etiquetas identitarias toleradas y homogéneas que facilitan la gestión de una economía política de las poblaciones y sus diferencias.

En contraposición a la anterior, hay otro escenario en el que se plantea que el camino para la reducción de los efectos opresivos de los dispositivos corporales implica desarrollar estrategias de desestabilización de los ideales regulatorios, que fluyen por los circuitos sociales de cada contexto, permeando la forma en que los actores toman decisiones públicas y se redefinen el acceso y ejercicio de la ciudadanía. Bajo la anterior perspectiva se problematizan las operaciones de reconocimiento y legitimación que son intrínsecas a cualquier política que parta de considerar problemáticas las asimetrías económicas, sociales y políticas entre las personas “heteros disidentes” y “heteronormadas”. Al respecto, dos preguntas comunes en algunos circuitos académicos feministas son: ¿cómo sobrevivir al reconocimiento? o ¿cómo podemos sobrevivir sin ese reconocimiento? (Butler y Athanasiou 2017).

La preocupación reside en el riesgo de desarraigar las discusiones institucionales de reconocimiento, al igual que la explicitación de relaciones de poder y su explicación, no solo a partir de la distribución dispareja de los medios de producción, sino también como resultado de diferencias transformadas en jerarquías a través de operaciones culturales, simbólicas y jurídicas (Esguerra y Bello 2014). De esta interpelación emerge un planteamiento que privilegia la adopción de políticas transversales como alternativa a políticas de focalización residual (Thiel 2015), en la que las negociaciones entre los actores públicos revitalizan la noción de diferencia sexual y de género, a partir de visiones más amplias sobre la equidad en la distribución general de beneficios que opera en un sistema de política pública (Yuval-Davis 1999). Este planteamiento está articulado por un razonamiento según el cual, las intervenciones públicas monofocales¹ (Coll Planas et al. 2019) pueden estigmatizar poblaciones particulares y crear incentivos de competencia entre grupos sociales para ingresar a la agenda de “igualdad para todos” promovida por los gobiernos liberales.

¹ En materia de políticas dirigidas al abordaje de las desigualdades sociales, la aproximación monofocal consiste en abordar de manera independiente cada eje de desigualdad que se diagnostica en el contexto social (Coll Planas et al. 2019, 41).

La intención de esta investigación está nutrida de esta alteridad radical para pensar las políticas públicas como mecanismos instituidos e instituyentes. Como mecanismos instituidos significa que las políticas son condensaciones de conocimiento social, es decir, reflejan el resultado de una contienda por definir los valores y categorías para delinear una situación problema y definir sus mecanismos de intervención. Desde esta perspectiva, las políticas públicas decantan y recrean imaginarios colectivos, representan una forma particular de pensar un sujeto o un grupo-meta al cual se orienta la acción de la política, como también operacionalizan concepciones específicas sobre las formas de moldear su comportamiento para obtener un resultado esperado.

En virtud de lo anterior, se pueden encontrar políticas que, si bien no están sustentadas en la orientación sexual y/o la identidad de género como ejes sectoriales, su contenido está determinado por categorías, imágenes y etiquetas derivadas del orden corporal. Por ejemplo, políticas de planeación urbana que limita las trayectorias y prácticas corporales de las personas trans en el espacio público o las políticas tributarias que crean exenciones tributarias para personas casadas en un Estado el que no existe matrimonio entre parejas del mismo sexo. Otras políticas están explícitamente dirigidas a atender problemas construidos a causa de la discriminación por orientación sexual e identidad de género, pero por el tipo de instrumentos utilizados, pueden terminar estabilizando las tecnologías de regulación corporal, al reproducir de manera acrítica las etiquetas emanadas por la matriz heteronormativa. Por ejemplo, una política pública que tiene líneas de acción para personas gays, lesbianas, trans y bisexuales, pero que excluye otras posibilidades identitarias, como las personas con experiencias corporales fluidas, los hombres que tienen sexo con hombres (HSH), los transorientados, etc.

Por otro lado, las políticas son instituyentes, esto quiere decir que son productoras de cambios en el contexto, definiendo el ritmo y alcance de la competencia política al moldear las capacidades, intereses y creencias de los actores. Desde esta mirada, las políticas públicas pueden ser entendidas como artefactos con la capacidad para influenciar, institucionalizar, legitimar y cambiar las construcciones sociales de los grupos poblacionales. Este efecto no solo se traduce en el *outcome* o impacto de las acciones de política (desde la concepción probabilística de la causalidad), sino también en los efectos simbólicos y recursos interpretativos que transporta una política. El diseño de una política expresa la manera en que el Estado concibe a un grupo poblacional y el relato de ciudadanía que pretende institucionalizar a través de sus actuaciones (Campbell 2012).

Las investigaciones empíricas sobre las políticas sobre la diversidad sexual asumen distintos campos disciplinarios para abordar este objeto. Por una parte, encontramos investigaciones que se posicionan en la disciplina del análisis de las políticas públicas (*policy analysis* o *policy studies*) para estudiar soluciones de intervención pública que tienen como grupo-meta a las personas que hacen parte de los grupos sociales LGBTI. Por otra, encontramos investigaciones que instrumentalizan recursos teórico-metodológicos del posestructuralismo, los estudios de género, los estudios queer y los estudios trans para plantear críticas a las políticas públicas como estrategias biopolíticas que normalizan y producen la identidad de acuerdo con la regulación del capitalismo neoliberal (Thiel 2015).

Históricamente, una parte de la literatura en políticas sociales ha llamado la atención sobre los enfoques “ciegos de género” que estabilizan el rol de las mujeres en el ámbito social, posicionándolas en un lugar marginal en la discusión y toma de las decisiones que tienen efectos en su autonomía económica, física y política (Monro 2005). Fruto de esta crítica, se han desarrollado enfoques feministas que estudian la forma en que la normatividad social sobre el género incide en las instituciones construyendo y manteniendo dinámicas de poder sexual (Lowndes 2014). Sin embargo, la mayor parte del análisis feminista de políticas públicas construye lo masculino y lo femenino como entidades discretas, dando lugar a la obliteración de las experiencias de vida trans, intersexuales, no binarias y las prácticas sexuales fluidas y múltiples que se resisten a rotularse en las categorías “gay”, “lesbiana” o “bisexual”.

Mi propósito general como investigador es estudiar la manera en que el contexto social se inscribe en el diseño de políticas públicas. La línea de entrada para construir el problema de investigación es el merecimiento como criterio clave en la explicación sobre el diseño de políticas públicas. Empíricamente se ha evidenciado una relación de causalidad entre las opiniones de bienestar y las predisposiciones políticas al desarrollo de políticas de bienestar (Larsen 2006). Las investigaciones han probado que, en entornos sociales concretos, los individuos estiman a otros sujetos o grupos sociales como titulares de distribución de beneficios o de restricciones. En ese sentido, el baremo de merecimiento que utilizan los miembros de una sociedad para valorar un grupo poblacional como merecedor de políticas públicas varía según la construcción social dominante respecto a dicho grupo.

El Estado tiende a ser más generoso y a imponer menos condiciones en el momento de titularizar ciertos grupos y personas como receptores de la acción estatal en comparación a otros (van Oorschot 2006; van Oorschot y Meuleman 2012). En este debate, los elementos de

la configuración del diseño, la fijación de los criterios de elegibilidad, los niveles de beneficios, la duración y la cobertura de ciertas prestaciones sociales están influenciados por el apoyo o el rechazo popular a la titularización de cierto grupo social como grupo meta de política (Laenen 2020).

Para dar cuenta de lo anterior utilizo las ideas y las instituciones como mecanismo explicativo del diseño de políticas. Por una parte, las ideas permiten dar cuenta de las creencias sostenidas por los actores influenciando las acciones y actitudes con las que procede para la toma de una decisión. Las ideas reflejan el estándar normativo de un actor hacía el contexto en el que aquel opera, determinando el comportamiento que despliega en el contexto político (Swinkels 2020), sin embargo, no solo los argumentos con los que los actores justifican el merecimiento de cierta prestación pública pueden explicar la distribución de beneficios y restricciones. Por su parte, las instituciones definen la estructura del campo ideacional en el que puede procesarse una discusión de políticas a través de los circuitos formales del campo burocrático. Al considerar el Estado como subsistema (Easton 1981), las instituciones son inmateriales y más permanentes que las funciones que el Estado desempeña, y es a través de su ejercicio de producción (hacia afuera con la sociedad y hacia adentro de sí mismo) que funcionan como mecanismos de apertura y cierre, a veces para procesar demandas desde afuera, otras veces para generar *outputs* desde adentro, pero siempre, con cierta autonomía en sus procesos.

En esta investigación la ciudadanía es el *explanans* mientras que el diseño de políticas es el *explanandum* de la investigación.² La ciudadanía expresa el acuerdo vigente entre el Estado y la población respecto a la titularización de derechos y deberes, así como el acceso a recursos y beneficios (Turner y Hamilton 1994). No obstante, también pretendo dialogar y aplicar aquellas conceptualizaciones teóricas que han criticado esta definición, para visibilizar el proceso mediante el cual ciertos grupos son excluidos de participar en la conceptualización política de la ciudadanía, entre otros, las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas (Monro 2005; Evans 1993; Plummer 2001).

En virtud de lo anterior, la ciudadanía es abordada en la investigación como una categoría con dos dimensiones. En su primera dimensión la ciudadanía captura el rol que juegan las instituciones como estructuras que ordenan las dinámicas del escenario formal en el que se produce la contienda política. Desde esta óptica, la ciudadanía encripta un relato político que

² Utilizo el recurso de “*explanans*” y “*explanandum*” para ordenar las relaciones analíticas entre las categorías que componen la pregunta de investigación y ser coherente con la teoría causal que orienta la indagación empírica. En esa medida, desisto de usar el vocabulario de “variable independiente” y “variable dependiente” para evitar un sesgo neopositivista en la interpretación de la causalidad.

sirve como patrón normativo para la distribución de beneficios y restricciones entre la población, a partir de ello se seleccionan los instrumentos para generar los resultados de política. En su segunda dimensión la ciudadanía transmite las ideas sobre merecimiento de los grupos sociales en el espacio social. Se trata de una visión dinámica en la que la ciudadanía se concreta según de acuerdo con las condiciones históricas que dan forma a las relaciones de poder en un contexto determinado. En este ángulo, la ciudadanía es contingente y disputada, por ende, su indagación empírica requiere dar cuenta de las pugnas que se producen en el contexto en el marco de cierres y aperturas institucionales.

La ciudadanía también resulta una categoría adecuada para vincular a la problematización, en cuanto se implica con la distribución de bienestar por parte del Estado y los encuadres (*framing*) institucionales que se realizan para fijar los criterios de elegibilidad de los grupos-meta. En este sentido, me inscribo en la línea que problematiza la focalización de las políticas sociales en virtud del principio de racionalidad instrumental, según el cual, las autoridades y sus socios consideran los objetivos de las acciones públicas en función de los medios disponibles, más allá de las demandas sociales (Brown y Spencer 2014). Desde esta perspectiva, la focalización sería una aplicación de dicho principio, por lo que estaría anclada a procesos de demarcación simbólica en el que se representa a cierto grupo social como vulnerable, minoritario y constitutivo de la otredad en un proyecto de nación.

Me inscribo en la línea que problematiza las políticas universales como concreciones derivadas de procesos de homogenización en la interpretación de los riesgos sociales que afrontan las poblaciones. Las instituciones universales pueden aplanar las subjetividades sociales y funcionar como mecanismos de exclusión (Ferrera 2005) que transmiten una imagen falaz en la que hay acuerdos societarios y políticos completos y acabados que trascienden las diferencias respecto a la relación sociedad-Estado y los intereses que deben ser tramitados en las instituciones formales (Young 1989). De allí que se hable de la falacia universalista (Gilens 2012) o de universalismo altamente selectivo (Barrault y Weill 2017).

En relación con el diseño de políticas como *explanandum*, pretendo estudiar cómo las políticas sobre orientaciones sexuales e identidades de género no normativas utilizan diversos instrumentos de focalización según la hipótesis de intervención formulada por los decisores. En algunos casos, el grupo-meta puede estar conformado por personas heterosexuales y las acciones pueden estar orientadas a prevenir y alterar comportamientos que siguen códigos sociales discriminatorios. En otros casos, el grupo-meta puede ser la población LGBTI. Así, se generan acciones afirmativas que pueden habilitar un entorno de empoderamiento y goce

efectivo de derechos. En otros casos, puede haber combinaciones de ambas estrategias de focalización.

El proceso de ensamblaje de un grupo meta es una operación cuyo análisis permite generar conocimiento sobre la manera en que la dinámica política del contexto social se imprime en el diseño de políticas, pero también es una operación para forjarse una imagen de la manera en que el Estado pretende gestionar las relaciones de poder con un grupo poblacional y las representaciones en las que envuelve su construcción. En efecto, las prácticas políticas y administrativas que rodean la construcción de un grupo meta no están sustentadas en una lectura lineal de los grupos sociales en la que se incorporan automáticamente sus intereses, normas e identidades colectivas; por el contrario, la construcción de un grupo meta es producto de una operación compleja que, además de ordenar e interpretar la realidad social, también constituye una unidad empírica ontológicamente diferente del grupo social que se pretende formalizar como sujeto destinatario de la política.

Los ejercicios de focalización están insuflados de conocimiento social que transporta acuerdos intersubjetivos sobre valores públicos y su consecuente traducción en arreglos distributivos. De allí que del análisis de un grupo meta, se puede generar conocimiento sobre la manera cómo en un contexto de política pública hay prácticas de diferenciación, marcación y titularización que posicionan a las personas socialmente con relación a uno o varios ejes de poder. De su análisis puedan generarse inferencias sobre la conservación o confrontación de jerarquías económicas, sociales y simbólicas; por parte de los/as decisores/as. Aún más, tratándose de políticas en las que se discute la situación de grupos sociales sometidos a patrones estructurales de exclusión interna y externa. La exclusión interna ocurre cuando un subistema de política pública está restringido a ciertos estilos y expresiones de argumentos políticos. La exclusión externa se observa cuando se mantienen individuos o grupos específicos por fuera del foro de debate público.

De los argumentos hasta aquí presentados surge una interrogación sobre la capacidad de las operaciones estatales de reconocimiento para propiciar procesos emancipatorios, que permitan a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas desarrollarse (aprender, usar y expandir las habilidades) y determinarse (determinar autónomamente el curso de vida) de forma autónoma. Esta problematización surge de un posicionamiento ontológico en el que asumo, como premisa central, que no es posible trazar una línea divisoria entre la mente y el mundo social para ubicarse en una relación de sujeto cognoscente y objeto conocido. De acuerdo con este posicionamiento, tratándose de estudios en los que se hace

explicito el posicionamiento de los actores, sus acuerdos políticos y sus conductas, los investigadores están inmersos en aquello que se pretende estudiar, son necesariamente internos a los objetos de análisis a diferencia de lo que sucede cuando se estudian entidades no humanas.

Lo único que puedo conocer de la realidad son las implicaciones prácticas de mis posicionamientos en la configuración de esta. Este posicionamiento proviene de la tradición hegeliana que expone “la conciencia de sí mismo” como manera de instrumentalizar las categorías de la razón en el estudio empírico de los eventos del mundo. En este posicionamiento, el objetivo intelectual es la conciencia de la libertad y el efecto de dicha conciencia sobre su desarrollo. De acuerdo a Hegel: “This is the drive, the internal impulse of spiritual life, the drive to break through its own shell of naturalness, sensuality, and self-estrangement, in order to arrive at the light of consciousness, its own selfhood (Hegel 1988, 61)”.

En este sentido, el problema de investigación que planteo deviene del interés por realizar un esfuerzo sistemático para analizar mi condición como productor de conocimiento, localizándome en el contexto general donde agencio mi rol como investigador académico. La implicación de este posicionamiento es que el resultado de la investigación, más que aportar conocimiento sobre la experiencia de un caso de investigación, intenta develar el conocimiento “que articulan los acuerdos sociales y políticos que dan orden y posibilidad de emergencia a dicha experiencia” (Jackson 2016, 175). De este razonamiento se deriva una intención por la “autoconciencia” como marca principal de una investigación de corte reflexivista. Lo anterior, en la medida que el proceso de conocer tales acuerdos se inaugura no con el conocimiento del mundo, sino de mí mismo como individuo sujeto por el poder. En mi caso, conocer la realidad y transformarla conforman una sola operación intelectual. Este enraizamiento está fundado en un contextualismo radical, en el que las operaciones intelectuales solo tienen sentido si responden a las “demandas de la contingencia y a la especificidad de los contextos” (Grossberg 2006).

El interés por las políticas descritas deviene de una preocupación por la transformación de relaciones de poder y dominación en relaciones de poder estratégicas en la que es posible desplegar agencia. Esta inquietud es el producto de la inmersión en la experiencia social y la cavilación sobre la manera en que uno mismo está atravesado por órdenes de poder y la forma en que, a través de prácticas corporales, se puede interpelar a los aparatos reguladores de la subjetividad.

Me interrogo respecto a la posibilidad de desplegar políticas públicas que abran espacios para discusiones sobre las asimetrías de posición de los grupos sociales en términos de acceso a bienestar. Esto implica, también, pensar en los procesos de marcación identitaria que tienen lugar en las comunidades humanas para mantener privilegios materiales y simbólicos, a través de operaciones políticas de categorización y producción de grupos sociales, en los que la subordinación es entendida como derivada y a la vez constitutiva de su identidad.

Problematizar la realidad en esta investigación tiene sentido y valor si se logran dos objetivos: el primero es que dicho ejercicio revele las fuerzas históricas y dialécticas, que explican las trayectorias de reconocimiento institucional de las personas hetero disidentes en el espacio social en el que estoy enraizado. Se trata de explicitar los sesgos sistemáticos que se utilizan para elaborar arreglos distributivos y distorsionar las perspectivas políticas de los grupos que son marginados y excluidos del debate público. El segundo objetivo apunta a que el conocimiento generado pueda insertarse en una red discursiva que ayude a ensanchar el espacio público y pueda “hacerse lugar” para incluir la perspectiva del grupo social frente al que estoy alineado.

Encuentro en el análisis de políticas públicas un campo privilegiado para canalizar esta intención de investigación. Particularmente, desde la perspectiva teleológica que orienta el estudio de las políticas a la materialización de valores democráticos y a la resolución de problemas públicos. Desde este lugar puedo construir un espacio transdisciplinar de indagación en el que el estudio de las decisiones del Estado, en relación con las orientaciones sexuales y a las identidades de género, tiene como base los acuerdos que guían a los tomadores de decisión sobre la calibración o exacerbación de las relaciones de poder en un contexto determinado.

En virtud de lo anterior, la producción de conocimiento a partir de la pregunta de investigación no busca modelar u organizar la realidad empírica (como cuando se utilizan tipos ideales desde una aproximación analicista), sino que pretende lograr un ejercicio intelectual en el que el investigador visibiliza los valores políticos que orientan la intención de investigación. También pretende generar cadenas de datos dialécticamente relacionadas con sus condiciones sociales de producción y contextualizadas con una audiencia en particular con la que el investigador tiene enraizamiento y comparte axiológicamente el estándar que guía el ejercicio investigativo. De este modo, el saber producido aporta una interpretación de las condiciones en las que se producen las políticas públicas y sus dinámicas de poder, esperando que este saber dialogue con otras formas de producción de conocimiento que apuestan por

transformar las relaciones de poder opresivas sobre las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas a través de las instituciones formales.

Se trata de trascender la escisión entre teoría y práctica, buscando que los actores que integran la comunidad política en la que estoy localizado puedan utilizar estos insumos como parte de un proceso de “autoconocimiento” sobre los efectos prácticos de los “principios epistemológicos” que se usan en el terreno empírico para elaborar demandas sociales, interactuar con el Estado y transformar nuestra situación como individuos sujetos por el poder. Este autoconocimiento puede ayudar a percatarse sobre los cambios que se podrían producir en el espacio público, si se hicieran variaciones en la concepción de la acción pública para pensar el espacio discursivo del Estado y sus instituciones formales como zonas de articulación de versiones de inteligibilidad alternativas.

Precisamente, este compromiso con un grupo social particular es lo que obliga como investigador académico a asumir un compromiso con la objetividad, pero entendiéndola no como una posición a priori que surge de un posicionamiento externo al objeto, sino como un principio de la investigación, como un ideal que persigue el investigador. En otras palabras, se puede ser objetivo incluso al sopesar los valores propios y los valores de otros, al mirar las realidades construidas histórica y socialmente. Se puede ser objetivo “recuperando el mundo de sentido de un grupo social, de un sistema de prácticas”.

En ese sentido me pregunto: ¿Cómo influye la noción de “ciudadanía” en el contexto de discusión de las políticas públicas sobre orientaciones sexuales e identidades de género no normativas y cómo las interacciones en este contexto modulan el diseño de aquellas políticas?

Capítulo 2. Marco teórico para el análisis de políticas

Society lays a modest table at which all can sup and a high table at which the deserving can feast.
-Kenneth Boulding

El propósito de este capítulo es explicar el marco analítico y los enfoques teóricos que se utilizan para responder a la pregunta de investigación. Este capítulo se desarrolla en el siguiente orden: en primera instancia, se presenta una descripción general del campo de estudio de las políticas públicas, trazando un diálogo entre políticas públicas y democracia como *ethos* que irradia la intención investigativa. En segundo lugar, se presenta el marco analítico para el diseño de políticas públicas propuesto por H. Ingram y A. Schneider dando cuenta de sus componentes y variables. Seguidamente, se expone la teoría de los contextos democráticos y degenerativos de diseño de políticas, explicando la pertinencia del enfoque neoinstitucional sociológico como lente de indagación empírica. En tercer orden, se indaga las tendencias en la aplicación de dicho marco en investigaciones empíricas enfocadas al análisis de políticas. En esta revisión se describen los patrones, ambigüedades y contradicciones que emergen de su instrumentalización académica.

En cuarto lugar se exponen algunas críticas que se han formulado al marco descrito, sus principales limitaciones y las exigencias para lograr su aplicación teniendo en cuenta tres aspectos: el problema de investigación, el sector de política y el contexto latinoamericano. Por último, en quinto momento, se presenta la calibración del marco adoptado en la investigación, esto incluye: la secuencia analítica con la que se vinculan sus componentes, el listado de variables y algunas notas generales sobre su operacionalización empírica. Finalmente, se presentan las hipótesis de trabajo basadas en la teoría.

2.1 Políticas públicas y democracia.

En la biografía de Laswell escrita por Muth y Muth (1990) se expone un memorando que devela el programa político-académico del primero. En esta pieza se observa la siguiente aspiración intelectual:

My ultimate objective in the field of science is far from modest. I propose to contribute to the systematic theory of the policy sciences. The policy sciences include the social and psychological sciences; in general, all the sciences that provide facts and principles of direct

importance for the making of important decisions in government, business, and cultural life (Laswell 1943, citado por Muth 1990, 17).

El objetivo anunciado se desarrolla a través de una producción académica que estructura un área de estudio: *policy sciences of democracy*, y un profesional de dicha disciplina: *policy scientist of democracy*. Se trata de un campo y ejercicio multidisciplinar enfocado a la resolución de problemas públicos concretos, a la estructuración de procesos decisionales y a la búsqueda de respuestas pragmáticas y generalizables, que previnieran la política de la tiranía [*policy science of tyranny*] (Laswell 1956, 1970, 1971).

De Laswell se rescata especialmente su propuesta de ciencia prescriptiva. Las políticas públicas no solo son funcionales como artefactos para el fortalecimiento y la profundización de la democracia, sino que su sentido político reside, precisamente, en su capacidad para alcanzar valores que reflejen las aspiraciones de comunidades y el máximo posible de agregación de intereses. ¿Cuál es el rol del cientista de las políticas en una sociedad democrática? ¿Debe la ciencia política servir valores democráticos? ¿Cuáles serían estos valores? (Farr, Hacker y Kazez 2006, 585). Se espera que el cientista de las políticas públicas abrace la técnica y al mismo tiempo desentrañe los valores políticos que la orientan en un determinado contexto y momento histórico. Adicionalmente, debe ser innovador y contribuir a la toma de decisiones fundamentales, por lo mismo, debe ocupar una posición de elite en los escenarios estatales donde se barajan y deciden las acciones públicas que tienen impacto en la vida social y política de la comunidad imaginada de nación.

La dignidad humana es un concepto axial en la propuesta de Laswell. A diferencia de otros autores, que pensaban la dignidad humana como una justificación metafísica de derechos humanos y deberes (Beyleveld y Brownsword 1998) o como un comportamiento virtuoso (Stetson 1998), Laswell introdujo una concepción de la dignidad humana pensada como una experiencia subjetiva mediada por valores que tienen implicaciones prácticas en el terreno de las políticas públicas.

Laswell identificó 8 valores que a su juicio tienen relevancia en las relaciones sociales y en el espacio social. Estos valores son: la riqueza [*wealth*], el poder [*power*], la rectitud [*rectitude*], la habilidad [*skill*], el bienestar [*wellbeing*], la ilustración [*enlightenment*] y el respeto [*respect*], afecto [*affection*] (Laswell 1956b). De acuerdo con su perspectiva, estos valores influyen las expectativas de los individuos en términos de darle sentido a la experiencia existencial y forjar las metas que estructuran un proyecto de vida. Los individuos buscan y comparten estos valores a través de arreglos institucionales y culturales. Este

proceso está permeado por las “expectativas, deseos y necesidades percibidas” de tales individuos (Mattson y Clark 2011). Desde este lugar, la dignidad humana se concreta en el acceso de los individuos a dichos valores en un nivel óptimo, precisamente de allí emerge la centralidad de las políticas públicas como dispositivos que, por un lado, reflejan las ideas dominantes en una comunidad política respecto a la interpretación de tales valores; y por otro, tienen consecuencias sobre la capacidad de los individuos para desarrollar una experiencia de vida digna.

Para resolver el problema que genera pensar la dignidad humana como experiencia subjetiva (cada uno interpreta los valores de algún modo) en el diseño de políticas públicas, Laswell introdujo el concepto de “mancomunidad de dignidad humana” [*commonwealth of human dignity*] (Lasswell and McDougal 1992). Este presupuesto axiológico implica pensar que, si bien la dignidad es una experiencia subjetiva, al mismo tiempo está atravesada por las relaciones sociales que se dan entre los individuos. De aquí se infiere que las necesidades que orientan una política deben modularse de acuerdo con el interés común. Bajo este razonamiento se puede conectar la dignidad humana y la igualdad como ejes orientadores de la postura de Laswell. Desde su mirada, las políticas deberían maximizar el número de participantes en las decisiones que afectan la vida en comunidad, especialmente, en lo relacionado con los arreglos distributivos del bienestar y los valores que irradian la toma de decisiones públicas. La función de las políticas es producir las condiciones para que estos arreglos no sean excluyentes, de tal forma que pueda ser la ciudadanía en su conjunto quienes disfruten de la distribución de beneficios que permite gozar de una vida digna.

El compromiso de incorporar la reflexión sobre los valores públicos a las formas de elaboración y puesta en marcha de acciones y decisiones sobre asuntos públicos permite abrir el debate sobre la manera en que ciertas tradiciones analíticas de las políticas públicas desplazan discusiones éticas sobre la gestión de lo público, al igual que reducen el debate a los procesos instrumentales y técnicos orientados a alcanzar la eficiencia. Se excluye así la posibilidad de visualizar las políticas como arreglos derivados de juegos de poder.

Una amplia literatura explica la relación entre ciencia, técnica y política (Polanyi 1962; Winner 1978; Jasanoff 2004), de este *corpus* es posible afirmar que la técnica no es ascética y neutral, como normalmente es presentada por ciertos paradigmas de análisis y gestión, por el contrario, su utilización responde y contribuye a intereses políticos que se imponen utilizando los canales de las estructuras de poder. Moore (1952) encuentra un problema lógico en la postulación teórica de Laswell, al considerar que combina elementos descriptivos y

normativos, aduce que la expresión “ciencia democrática” es contradictoria y crea un oxímoron. Lo anterior, en tanto “ciencia” implica hablar de verdades objetivas, mientras que la categoría “democracia” tiene una carga subjetiva que se verifica en los múltiples significados con los que se puede interpretar su sentido y alcance.

Por otro lado, algunos autores criticaron la utilización del concepto de dignidad humana en la ciencia de las políticas (Gewirth 1949; Moore 1952). En general, sus argumentos consisten en que, en tanto principio axiológico, la dignidad es un concepto gaseoso y poco operativo, que tiene dificultades estructurales para su definición y operativización en el terreno de las decisiones públicas. Crick (1954) toma el ejemplo de las políticas agrarias y tributarias, y se pregunta cómo la dignidad humana puede ser aterrizada para decidir entre una política que otorga subsidios a los granjeros o los limita, o entre la reducción o aumento de precios de insumos agrícolas, o entre la suba y la baja de impuestos.

Esta aparente dicotomía entre “razón” y “democracia” o entre “cientificismo” y “axiología” fue profundizada en los años siguientes a la propuesta de Lasswell. El denominado *Rationality Project* (Roth 2010) fue un intento por zanjar esas discusiones desde el positivismo epistemológico. Así se produjo un énfasis marcadamente cuantitativo originado en una pretensión de cientificidad en el estudio de las políticas, desde este lugar, se privilegiaron técnicas como el análisis de sistemas, la programación de presupuestos, la teoría de juegos, el análisis de costo beneficio, la modelación por computadora, la evaluación de riesgos y el análisis de utilidad multi atributo. Desde esta concepción, las políticas públicas son imbuidas en una “racionalidad instrumental” (Dryzek 1990), cuyos efectos son, entre otros:

- a. La prominencia de un elitismo tecnocrático que captura el proceso constructivo de las políticas, excluyendo e invalidando otras ideas e intereses que se vuelven ilegibles a la luz de la matriz de conocimiento que privilegia la elaboración de políticas (Jenkins-Smith 1990; Dryzek 1990).
- b. La valoración de la política -solamente- por la eficiencia en sus resultados y su grado de ajuste al proceso de planificación racional que las inspiró, en detrimento de la visualización de sus efectos sobre la ciudadanía (Ingram y Schneider 2006).
- c. La exclusión de las emociones, la pasión y la experiencia sensorial como variables analíticas (Ingram y Schneider 2006).

- d. La omisión del contexto como factor modulador en la planeación y ejecución de las políticas (Torgerson 1986).
- e. La simplificación de problemas públicos como problemas técnicos (Denhardt 1981).

Entre otros, el propósito de esta reducción es circunscribir los procesos decisionales a la eficiencia económica, reducir la política [*policy*] y su discusión a un plano discursivo de carácter técnico-instrumental, reforzar el control burocrático sobre la vida de las personas y encubrir el debate político y democrático sobre la calidad de las políticas, en términos de los consensos o disensos valorativos que esta expresa (Dryzek 1989).

En esta investigación las políticas públicas se consideran como un fenómeno complejo mediado por redes, estructuras de agentes, reglas formales, ideas e instituciones políticas (Capano 2009, 189) que se produce en el marco de contiendas políticas en las que también se enfrentan interpretaciones axiológicas acerca de la ciudadanía, la democracia y la justicia. Las políticas públicas instituyen mensajes sobre los valores y principios hegemónicos que operan en un contexto determinado. Estos mensajes afectan las expectativas que los ciudadanos se plantean en torno a su relación con el Estado. Por otro lado, una concepción axiológica de las políticas que el analista incorpore en sus estudios la discusión sobre el nivel en que dichas políticas expanden la “franquicia”, el “rango” y la “autenticidad” de la democracia (Ingram y Schneider 2006, Dryzek 1996).

Laswell apostó por lograr la congruencia entre ciencia y política, incluyendo en esta última, la filosofía política, es decir, la reflexión sobre los valores que habría que defender para conservar una vida en común que sea pacífica y permita a las personas alcanzar su ideal de vida. No obstante, su propuesta también es ingenua por dos razones: la primera es pensar que la congruencia podía darse fácilmente o que su obtención era una cuestión de ciencia y de crear los espacios institucionales para construir consensos políticos. Lo segundo, es que dio por sentado que los valores democráticos, tal como él los entendía, eran universales y serían defendidos por todas las personas en todo el mundo, asumía que esos valores democráticos eran parte de un único horizonte político de la humanidad, ignoraba (o no quiso ver) que no existe de manera natural y positiva un “bien común” o un “interés general”, sino que este se construye y es contingente.

¿Cómo pensar el *ethos* que orienta el análisis de políticas en esta investigación?

Adhiero a la perspectiva teórica de Arendt (1994) en la que la política [*politics*] no consiste solamente en juegos estratégicos del poder, sino en la interrelación de opiniones. Las

opiniones siempre son múltiples, heterogéneas, conflictivas e imposibles de probar como verdaderas o falsas; sin embargo, estas pueden ser debatidas en la contienda pública. Desde esta arista, me ubico en una concepción democrática de la racionalidad (Dryzek 1989), entendida como “la capacidad de resolver los problemas colectivos que confrontan una política” [*polity*]. De este modo, los cursos de acción para abordar dichos problemas son definidos en libertad democrática y a través de procedimientos que sobrepasan la acción instrumental, por esto, las políticas [*policies*] están nucleadas por la triada: deliberación, democracia e igualdad política (Fishkin 1991).

De acuerdo con Cohen (1971), el elemento primordial de la democracia reside en la posibilidad que tienen los miembros de una comunidad política para participar -directa o indirectamente- en la toma de decisiones que afectan a todos. En la historia democrática norteamericana, Dahl (1956) distingue entre la *versión madisoniana* (por James Madison) y la versión popular de la democracia (por Alex de Tocqueville). Si bien ambas están inspiradas en la filosofía política de Montesquieu, sus elementos diferenciadores residen en los mecanismos que se utilizan para salvaguardar la integridad democrática por amenazas internas y externas (deLeon 1995). Madison estaba preocupado por las facciones políticas [*political factions*] y sus posibles capacidades para actuar como una fuerza mayoritaria contra grupos minoritarios. En esencia, considera que los individuos tenían tendencias al “vejamiento” y la “opresión”, por lo que era necesaria una estructura gubernativa que sirviera como medio de control de los gobernados (deLeon 1995). En coherencia con ese planteamiento, Madison tiene una propuesta que limita la participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas, prefiriendo una estructura representativa integrada por miembros elegidos electoralmente. Así mismo, proponía una división de poderes entre las tres ramas del poder público, con un diseño institucional que generara un equilibrio para bloquear cualquier intento de dominación (Anderson 1993).

Alex de Tocqueville aborda los potenciales peligros de una sociedad democrática en el que los ciudadanos del común no están interesados en participar de la discusión de los asuntos públicos. Sin embargo, observa como en los Estados Unidos se construían y expandían formas de participación política, especialmente, a través de la vinculación voluntaria y directa de los ciudadanos en organizaciones políticas y sociales. Los elementos más relevantes de su propuesta son la expansión de la participación directa, la educación política para incentivar la vinculación de los ciudadanos en las cuestiones públicas y la generación de un “espíritu público” sustentado en el fortalecimiento de las capacidades de discusión y deliberación entre

los ciudadanos. En pocas palabras, su propuesta se sintetiza en la premisa: “la educación política republicana consiste primariamente en la práctica de la ciudadanía” (Krouse 1983, 72).

Dryzek (1993) presenta seis modelos de democracia con su correspondiente modelo de racionalidad. En primer lugar, se encuentra la propuesta de sociedad liberal abierta de Pickel (1993), que está fundada sobre un modelo de racionalidad popperiana; en esta propuesta hay tres ideas primordiales: la primera es una democracia de alto contenido participativo, la segunda es la búsqueda de cambios o “transformaciones” incrementales³ en la distribución del poder, y la tercera es la apertura a la crítica constante por parte de múltiples agentes con diversos intereses y posicionamientos políticos. El segundo modelo es propuesto por Renn et al. (1993). En este se encuentra un modelo de democracia de participación restringida y un modelo de racionalidad “instrumental/analíticamente dominante” y “comunicativamente subordinado”, esto en tanto prescriben un proceso constructivo de la política, sustentando en una secuencia que privilegia el análisis tecnocrático y vincula la participación ciudadana de manera residual.

En tercer lugar, se encuentra el modelo participativo de Fisher (1989, 1991, 1993, 2003) estructurado sobre la racionalidad comunicativa habermasiana. Su composición está alimentada por una tendencia postpositivista de análisis de políticas y una interpretación deliberativa de la de democracia. Esta propuesta comporta una aproximación radical a la participación ciudadana en el análisis de políticas. En cuarto lugar, se encuentra el modelo deliberativo liberal de Anderson (1994). A este le corresponde un modelo de racionalismo liberal y de razón práctica. En esencia, tanto este como el anterior, están nutridos por teoría aristotélica y tendencias deliberativas de la democracia; sin embargo, en Fisher, su modelo racional está enraizado en la teoría crítica, mientras que el de Anderson lo está en el liberalismo político.

En quinto lugar, se encuentra el elitismo democrático de Goodin (2003, 2008, 2000) y su modelo de racionalidad “moral-analítico”. De acuerdo con Dryzek (1993), Goodin defiende las estructuras democráticas representativas y no aboga por la profundización en la participación directa de los ciudadanos, en esta línea, el autor argumenta sobre la incapacidad de los individuos para juzgar y tramitar sus propios intereses, defendiendo una suerte de

³ En contraposición a la visión según la cual: “*Democracy, the argument goes, is therefore something which must be postponed until marketization has produced growth, prosperity, and a dynamic, pluralistic society*”. (Dryzek 1993, 130).

concepción “paternalista” de las políticas. En su concepción, la garantía democrática del gobierno reside en la reflexión moral por parte de los oficiales electos, las propuestas de los aspirantes a escaños públicos en tiempos de elecciones y el control a través de las elecciones de representantes.

Finalmente, el modelo de Schram (1993) está alineado al “pluralismo político de la identidad” y un modelo de “desestabilización de demandas de racionalidad”. Desde este lugar, se subraya que la realidad en la que las políticas operan está simbólica y discursivamente construida para servir a ciertos intereses y prerrogativas políticas, devenidas de relaciones de poder. Schram está alineado con un análisis posmoderno de políticas, en el que la agenda consiste en visibilizar, cuestionar y deconstruir los discursos de política [*policy discourses*], que sostienen la distribución de privilegios y restricciones según los regímenes de otredad hegemónicos en un contexto determinado. Entiendo estos regímenes de otredad como matrices epistemológicas de inteligibilidad social que regulan, organizan y gestionan las identidades sociales de individuos y grupos para naturalizar posiciones de subordinación y marginación social y política.

2.2 Marco analítico, enfoques y teorías.

Esta investigación se localiza en el análisis del diseño de políticas públicas para la construcción del objeto de investigación. Este posicionamiento es diferente del modelo cíclico de acercamiento (Jones 1970), en tanto no se propone la segmentación de las políticas, sino la interpretación sistemática de la interacción de actores, contextos e instrumentos a través de un modelo de causación, evaluación e intervención (Linder y Peters 1987). Para esta finalidad, he adoptado un marco analítico de diseño de políticas públicas que permite canalizar mis intereses de investigación, construyendo un modelo de causación entre: i) el contexto social, ii) el contexto del asunto de política [*policy context*], iii) y el diseño de políticas. A través del marco escogido, se delimitaron las relaciones analíticas entre las variables de indagación y se determinaron los observables empíricos de la investigación.

Se ha seleccionado el marco de Ingram y Schneider (1997) para desplegar la investigación. Sus proponentes están vinculadas a una comunidad epistémica postpositivista caracterizada por incorporar en el análisis de políticas, premisas axiológicas normativas relacionadas con la profundización de la democracia, en el marco de distorsiones comunicativas sistemáticas derivadas de asimetrías en el conocimiento (análisis crítico de políticas). Desde esta comunidad, también se desarrollan formulaciones teóricas que, inspiradas en el concepto de

“moralidad democrática”, conciben el análisis de política como una posibilidad de profundización de la democracia, en oposición a su orientación “técnica” o de racionalidad instrumental (análisis participativo de políticas) (deLeon 1994, 1995; Ingram et al. 2016; Stone 1988; Dryzek 1989; Forester 1993; Ingram y Smith 1993; Ingram y Schneider 2006). Ingram y Schneider se sitúan en un contexto de “crisis de la democracia” en los Estados Unidos. Se trata de una situación en la que las políticas [*policies*] están influenciadas por la política [*politics*]. Esta última está caracterizada por la competición, la corrupción, la demagogia y la ideología. En tal contexto las políticas servirían, cada vez más, a intereses limitados en vez de promover el interés público (Ingram y Schneider 1997). Frente a esto es relevante una toma de postura. En coherencia con el *ethos* que orienta la investigación, considero que tal influencia es inevitable. Me alejo de una postura en la que se considera que existe una verdad absoluta provista por la ciencia que debe guiar las decisiones de las intervenciones del Estado; por el contrario, reconozco que lo denominado como “verdad” está mediado por una dimensión valorativa que se fija en un espacio de deliberación política, además, pienso que la posibilidad de la política [*politics*] de influir en la política pública es lo que permite que, en un momento dado, nuevos actores que antes estaban excluidos del proceso, puedan incorporarse y también participar en el escenario público. Por lo tanto, esa influencia de la *politics* en la *policy* no es siempre indeseable.

De acuerdo con Ingram y Schneider (2005) las políticas públicas son una herramienta a través de la cual los gobiernos utilizan construcciones sociales; se trata de un proceso que amalgama prácticas discursivas a partir de las cuales se distribuyen recursos “materiales” y “simbólicos”. Estos recursos tienen efectos sobre las capacidades e intereses de los grupos afectados por las intervenciones públicas (Pierson 1993). El diseño de políticas también tiene efectos sobre las agendas e intereses de los actores, puesto que su contenido refleja una toma de postura frente a lo que socialmente se interpreta como “deseable”, “normal” y “justo”. Al asumir tales posturas, las políticas pueden definir incentivos o señales simbólicas que impactan sobre la redistribución de bienes y la capacidad de agencia de sus destinatarios (Soss y Schram 2007). El diseño de políticas públicas es una práctica contingente y situada en una contienda política marcada por intereses en competencia y conflictos ideológicos. Las políticas contienen arquitecturas internas que acompañan objetivos y metas con instrumentos y medios multinivel. El aporte central de Ingram y Schneider consiste en vincular componentes cargados de valor con elementos del diseño (construcción social, capacidad política, lógicas fundamentales, supuestos), a diferencia de otras disecciones que se agotan en

elementos puramente racionales e instrumentales.

¿Se trata de un marco o de una teoría? Es pertinente diferenciar el marco analítico de las teorías sobre el diseño de políticas contenidas en la propuesta de Ingram y Schneider. De acuerdo con Ostrom (2010, 28), los marcos organizan las investigaciones proveyendo una lista general de variables que deben usarse para analizar los tipos de arreglos institucionales que confeccionan las políticas. Un marco brinda un lenguaje meta teorético o un vocabulario interpretativo que permite organizar diagnósticos, prescribir interrogantes y comparar teorías para el estudio de un fenómeno político o social; a su vez, los marcos proponen repertorios de variables para construir cadenas explicativas o interpretativas de la realidad, por tanto, ayudan a los analistas a generar las preguntas relevantes respecto a sus intereses de investigación.

Mientras que las teorías consisten en un grupo de proposiciones lógicamente ligadas entre ellas que contienen relaciones analíticas entre conceptos, variables e indicadores. En este sentido, las teorías permiten formular hipótesis específicas sobre el funcionamiento de los fenómenos sociales. Las teorías están contenidas en los marcos y permiten fijar trayectorias explicativas a partir de la selección de variables y su concatenación analítica. A partir de estas se pueden elaborar supuestos interpretativos, relaciones causales e interpretaciones sobre el mundo y sus transformaciones (Balme y Brouard 2005). Las teorías son necesarias para que un analista realice un diagnóstico de un fenómeno, explique sus procesos y elabore postulaciones sobre sus causas y efectos (Ostrom 2010, 28).

En Ingram y Schneider se puede encontrar un marco del diseño como objeto de investigación y dos explicaciones teóricas; una sobre la manera en que el contexto modula el proceso creativo de las políticas y otra sobre los efectos del diseño sobre el contexto social. Su perspectiva teórica combina el cognitivismo, el institucionalismo sociológico y la teoría crítica. De esta combinación surge una postura epistemológica crítica y reflexiva sobre la manera de estudiar el proceso de las políticas públicas.

2.2.1 El marco analítico

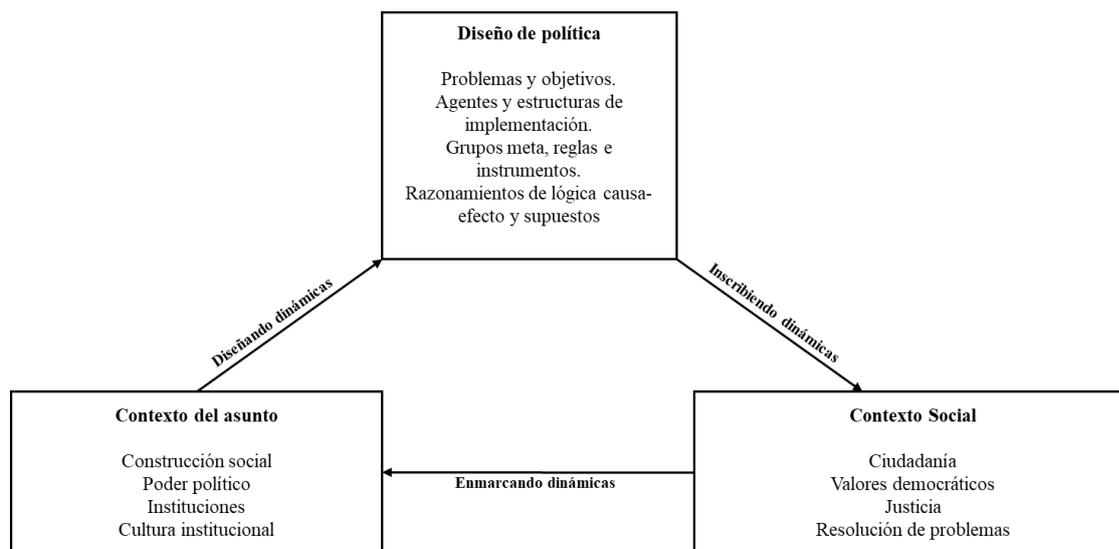
El marco analítico de Ingram y Schneider (1997) permite abordar problemas de investigación relacionados con los siguientes interrogantes: ¿por qué las políticas públicas asignan beneficios a ciertos grupos poblacionales, mientras que otros son receptores de restricciones? ¿cuál es el rol del diseño en la representación de los ciudadanos como sujetos mercederos y titulares de garantías jurídicas y políticas? ¿cómo incluir los valores en el análisis de políticas públicas? ¿cómo introducir las relaciones de poder en una investigación de políticas públicas?

¿cuál es el efecto del diseño de políticas sobre la democracia y la ciudadanía? (Ingram y Schneider 2005). Estas preguntas tienen sentido, cuando se piensa sobre la manera en que los grupos dominantes en una sociedad se construyen a sí mismos e identifican sus intereses y generan pautas de distribución de recursos para materializarlos, también cuando se considera la forma en que se suele representar a aquellos grupos que observan como reto o amenaza, para la preservación del poder y el mantenimiento del *statu-quo*. En esta línea, el marco permite incorporar al análisis de política pública, el proceso mediante el cual valores y significados se adhieren a las personas, a los eventos y a los patrones de acción, proveyendo lógicas fundamentales para la acción política y la confección de arreglos distributivos de bienes materiales y simbólicos.

El marco analítico de Ingram y Schneider plantea un encadenamiento de tres componentes causales: contexto de la política, diseño de política y contexto social (Figura 2.1). La conexión causal entre dichos componentes está explicada a través de una lógica de retroalimentación, en la que se explica el efecto de la primera sobre la segunda, la segunda sobre la tercera y la tercera sobre la primera para la repetición del ciclo, en secuencias hacia atrás y hacia adelante. Tanto el contexto de política como el contexto social están vinculados a través de un anidamiento estructural que implica un intercambio de información y afectación mutua permanente.

La relación entre estos tres elementos sigue una lógica de bucle, el contexto del subsistema de política afecta al diseño, el diseño tiene efectos sobre el contexto social más general y este último vuelve a impactar en el primer elemento, es decir, en el contexto del subsistema de política, conformándose así un proceso iterativo. El contexto social y el contexto del asunto de política están vinculados a través de un anidamiento estructural que implica un intercambio de información constante entre sistema y subsistemas de políticas. El cambio en cada componente no se produce mediante una secuencia temporal lineal, sino que estas interacciones se producen mediante intercambios constantes hacia atrás, en el sentido de informar y modificar las acciones ya realizadas [*feed-back*] y hacia adelante, en el sentido de informar y modificar las acciones futuras [*feed-forward*] (Ingram y Schneider 1997) (Figura 2.1).

Figura 2.1 El marco analítico de Ingram y Schneider



Fuente: Ingram y Schneider (1997, 74)

Una primera hipótesis general que se puede extraer de este planteamiento es: que el contexto del asunto enmarca las disposiciones y la dinámica (social, política, institucional) para el diseño de una política, influyendo en el modo en que se define el problema, se producen los arreglos de agenda, se calculan las oportunidades y riesgos, se ejercita el liderazgo y se fija el nivel de novedad (cambio radical o incremental) que operará en el diseño. Una segunda hipótesis que se desprende del marco es: que una vez formulada y puesta en marcha la política a través de un diseño específico, este impacta en el contexto social, afectando las experiencias de los destinatarios, expresando patrones de participación y emitiendo mensajes, interpretaciones y lecciones acerca del funcionamiento general de las instituciones y el rol de los ciudadanos. Por último, la tercera hipótesis general es: que el contexto social encuadra la dinámica del contexto del asunto de la política mediante la distribución del conocimiento social, pues es a través de este conocimiento que se van a interpretar los eventos, se va a asignar unas características y unos valores a los grupos sociales, se decide qué conocimiento y qué condiciones son relevantes para definir el problema alrededor del cual se configura el asunto de política.

La secuencia lógica que se usará para aplicar el marco inicia en el contexto social, corresponde a los patrones ideacionales e institucionales que, en un entorno determinado, definen la ciudadanía, las instituciones democráticas, la justicia y la forma de resolución de los problemas públicos. La primera variable se refiere a las expectativas que se generan en el contexto social respecto a su conocimiento sobre la política y las políticas públicas, qué

formas de participación política son apropiadas y qué tipo de comportamiento y ética se espera en la política y en el diseño de políticas. La segunda variable implica indagar el grado de apertura de las instituciones formales, las reglas de la competencia política y los controles democráticos a la gestión de los actores electos como servidores públicos. La tercera se refiere a el tratamiento igualitario y respetuoso que reciben los ciudadanos. Finalmente, la cuarta se refiere a las lógicas conceptuales usadas en el diseño de políticas públicas y el grado de respuesta de la ciudadanía frente a ellas.

Dependiendo de la combinación de estas variables, se termina privilegiando cierto tipo de conocimiento social para dar cuenta de los eventos, grupos y condiciones sociales relacionadas con cierto asunto de política pública. El contexto provee una economía lingüística que legitima creencias, percepciones, imágenes y estereotipos con los que las personas definen quienes son merecedores de estima social y distribución de beneficios, y quienes son merecedores de reproche y distribución de restricciones; *ergo*, necesariamente el contexto social encuadra la dinámica de cualquier subsistema de política pública.

El segundo componente es el contexto del asunto. En él se discute lo concerniente a la manera en la que un asunto se construye como un asunto de política pública, específicamente, dando cuenta de la posición del grupo destinatario de la política y las instituciones que definen el entorno en la que esta se diseña. En la dinámica del contexto del asunto se define el grado de novedad de la política potencial, el estilo de liderazgo de los agentes de diseño y la manera en la que se calculan los riesgos y las oportunidades en el diseño de políticas públicas.

Las variables de indagación empírica son: construcción social, poder político e instituciones y cultura institucional. La construcción social tiene dos dimensiones de análisis. Por un lado, las imágenes, estereotipos y creencias con la que los decisores confieren identidad a las personas que constituyen el foco de una intervención pública. Los anteriores elementos permiten a los diseñadores de política evaluar a los futuros grupos-meta, en términos de su merecimiento público como destinatarios de política pública. Por otro lado, los hechos, las experiencias, las creencias y los eventos que son certificados como “verdaderos” en un escenario social determinado. Para indagar empíricamente el contexto del asunto, se requiere dar cuenta sobre la evaluación positiva o negativa de los grupos-meta por parte de los decisores públicos.

Así mismo, es necesario puntualizar si dichos grupos disponen de una alta o baja capacidad de poder político. El poder se refiere a la capacidad de movilización de los grupos poblacionales en el subsistema de política y la posibilidad de validar una acción política como una

oportunidad o un riesgo. Las instituciones son entendidas como los patrones -formales e informales- de relacionamiento e interacción entre las legislaturas, las cortes, las agencias administrativas y las organizaciones no gubernamentales. La última variable de este componente es la cultura institucional, entendida como los valores y normas que permean los estilos de decisión y las ideas acerca de los comportamientos esperables y el tipo de política que se requiere ante determinada situación problemática (Ingram y Schneider 1997).

El diseño es un proceso político dinámico que se ve influenciado por características del contexto, actividades de decisión humana y agencia. Se trata de un proceso de interrelación entre metas y problemas, agentes y estructuras de implementación, grupos-meta construidos con base en reglas, instrumentos, lógicas fundamentales y supuestos. Las metas se refieren a los objetivos institucionales que se plantea el diseño de políticas. Los problemas emergen de percepciones humanas acerca de condiciones existentes que son valoradas como inferiores a un ideal valorativo. Los agentes son los encargados de implementar la distribución de beneficios y/o restricciones de la política pública. La estructura de implementación se refiere a la estructuración de la cadena de entrega de bienes y servicios. Los grupos meta son los sujetos destinatarios de la política, su proceso de ensamblaje permite incorporar imágenes y representaciones que justifican su merecimiento como receptores de beneficios y restricciones.

Por su parte, las reglas sirven como canales de institucionalización de la política y establecen pautas para regular la membresía de los individuos en sujeto colectivo que sirve como destinatario de la distribución de beneficios y/o restricciones. Las lógicas fundamentales se refieren a las explicaciones o justificaciones que sirven como herramientas argumentativas para justificar una provisión de bienes y servicios públicos. Los supuestos son generalmente implícitos, no siempre son dependientes de las lógicas fundamentales y sirven como base para asignar etiquetas de reconocimiento y distinción. Finalmente, los instrumentos son las herramientas que permiten generar ciertos comportamientos en los agentes de implementación y los grupos meta. Ingram y Schneider (1997) proponen una taxonomía en la que se distinguen cuatro tipos de instrumentos: autoridad, incentivos, construcción de capacidad, oratoria y aprendizaje.

Los primeros reflejan una preferencia por la jerarquía y adoptan de manera jerárquica y vertical ordenes de acción que afectan el comportamiento de agentes y grupos meta. Los segundos promueven la realización de acciones cuasi voluntarias o coercitivas, promoviendo situaciones en las que la adopción de cierto comportamiento implica perder o ganar algo. Los

terceros proveen entrenamiento, asistencia técnica, educación e información necesarias para ejecutar una acción de política. Su uso permite a los agentes de implementación remover obstáculos de implementación y facilitar el empoderamiento y la agencia de los grupos objetivo.

2.2.2 Las teorías

En el marco de Ingram y Schneider se pueden distinguir al menos dos teorías de rango medio: una para la predicción de la distribución de beneficios y restricciones en el diseño de políticas, y otra para establecer efectos del diseño sobre el contexto. La primera es la construcción social de los grupos-meta y los contextos degenerativos de diseño. La segunda corresponde a los efectos *feed-forward* del diseño de las políticas. Ambas están entrelazadas, pero se orientan hacia intereses de investigación distintos.

2.2.2.1 La teoría de la construcción social de los grupos-meta y los contextos degenerativos de diseño

Las políticas públicas establecen categorías cognitivas para calibrar focalizaciones sobre grupos poblacionales; en otras palabras, a un grupo destinatario de una política pública le es asignada una representación social en la que se comprimen características sociales, económicas, culturales y valoraciones normativas que sirven como justificación para la distribución de beneficios y restricciones. Esencialmente, la teoría se concentra en explicar la construcción de un grupo social como un grupo meta de política.

Los grupos poblacionales se enfrentan en contiendas para la consecución de beneficios; es decir, están inmersos en la búsqueda por constituirse como receptores de bienes, servicios e incentivos estatales. Los sujetos tienden a maximizar o exagerar la diferencia para distinguir su grupo de otros, independientemente de si el proceso reporta o no ganancia (Tajfel 1970).

En suma, se trata de “economías de alteridades” (Restrepo 2004), que crean fronteras discursivas o representaciones políticas entre las “mayorías” y las “minorías”, los “marcados” y “no marcados” por los regímenes de opresión, produciendo fórmulas de representación que sostienen relaciones de poder y distorsiones comunicativas.

La localización de los individuos en grupos sociales y las relaciones de oposición y marcamiento que surgen entre grupos, permiten hilvanar la discusión del poder en el diseño de políticas. La teoría acoge el esquema clásico de las tres “dimensiones” o “caras” del poder⁴

⁴ Primera dimensión: el poder como comportamiento observable que causa influencia sobre y otro generando conflictos. Segunda dimensión: el poder como la habilidad de mantener ciertas políticas públicas fuera de la

(Bachrach y Baratz 1962) y enfatiza su distribución asimétrica. En esta óptica, las políticas públicas retroalimentan la generación de nuevas intervenciones públicas y envían mensajes a los ciudadanos acerca del valor político de sus demandas y las estrategias que usan para canalizarlas institucionalmente.

La teoría permite ensamblar hipótesis sobre la forma en que el Estado mantiene los lugares de fortaleza y debilidad para los grupos poblacionales que interactúan en un sistema político determinado. Los contextos degenerativos de diseño están definidos por asimetrías en las relaciones de poder y usos estratégicos de las construcciones sociales para exacerbar las diferencias entre grupos poblacionales y mantener privilegios y sumisiones. En este entorno, las políticas distribuyen beneficios y restricciones sobre los ciudadanos, de acuerdo con el grado de capacidad de influencia política y la construcción social positiva o negativa de los potenciales grupos-meta. Las autoras proponen cuatro tipos ideales de grupos-meta como resultantes de las posibilidades de interacción entre los factores explicativos: “aventajados”, “contendientes”, “dependientes” y “desviados” (Ingram y Schneider 1993, 1997, 2005, 2009, 2015).

2.2.2.2. La teoría de los efectos feed-forward del diseño de las políticas

La segunda teoría está enfocada en explicar los efectos de las políticas públicas con relación a los mensajes que emite y la racionalidad que devela en relación con la ciudadanía, la justicia social y la democracia. La propuesta está anclada al movimiento teórico que ha explorado ampliamente el efecto de retroalimentación que tienen las políticas públicas (Schattschneider 1960; Lowi 1964, 1972; Bobrow y Dryzek 1987; Pierson 1993; Mettler y Soss 2004; Soss y Schram 2007; Campbell 2012). Sin embargo, cuando se considera el diseño como variable independiente que afecta la dinámica política y la futura acción política, entonces, las autoras consideran apropiado hablar de efectos ultractivos y no retroactivos; por esta razón, inscriben la categoría del “efecto *feed-forward*”.

La consideración del rol del Estado en la génesis de grupos sociales es subyacente a esta teoría, es decir, las prácticas políticas y administrativas no solo *reaccionan* ante los límites, intereses, normas e identidades de un grupo social existente, sino que ayudan a construir, reproducir y transformar sus características. En esta dinámica, la evaluación de un grupo social como merecedor de política responde a condiciones sociales, pero también las constituye, es decir, se trata de una función social estructurada y estructurante (Bourdieu

agenda. Tercera dimensión: el poder como ideología que influencia la manera en la que los individuos crean sus preferencias.

1985). El núcleo de la teoría postula que el tratamiento de los grupos-meta tiene efectos duraderos, tanto sobre aquellos focalizados por la intervención administrativa, como por aquellos beneficiarios o perjudicados por los códigos conductuales que promueve la política. Específicamente, las políticas públicas tienen efecto sobre el comportamiento político (Mettler 2005; Soss, 1999) y las actitudes políticas (Wlezien 1995; Morgan y Campbell 2011; Soss y Schram 2007).

Esta teoría ha abierto cuatro frentes investigativos: el primero se centra en la producción de grupos-meta e indaga la distribución de beneficios y restricciones a partir de la construcción social que articula el diseño (Campbell 2002, 2003; Soss 2005; Mettler y Soss 2004). El segundo, implica el estudio de las reglas e instrumentos específicos de distribución de recursos a través de las políticas (Pierson 1993). El tercero se centra en los mensajes que emite la política y el efecto que estos tienen en la forma en que los ciudadanos encuadran los asuntos de política y sus percepciones acerca de la legitimidad e importancia de sus intereses en el espacio público. El último se concentra en los efectos del diseño sobre la participación democrática, incluyendo aspectos como la elegibilidad de los votantes, elaboración de boletas electorales, procedimientos de votación y el rol del dinero en la elección de candidatos (Schneider y Sidney 2009).

2.3 Tendencias en la aplicación del marco analítico.

Un primer grupo de investigaciones se centra en testear la capacidad predictiva de la teoría de los grupos-meta utilizando dos factores explicativos: la construcción social del grupo-poblacional y su capacidad de política para posicionar sus agendas. Sin embargo, la órbita de estas investigaciones se caracteriza por tomar políticas que focalizan distintos grupos poblacionales y evidenciar la variación en la distribución de beneficios y restricciones, a partir de las diferencias empíricas en las variables explicativas que ofrece la teoría de Ingram y Schneider (construcción social y poder político).

En este conjunto encontramos las investigaciones de Donovan (1993, 1997) sobre políticas de respuesta al VIH en los Estados Unidos durante el inicio de la propagación de la epidemia a finales de los ochenta y principios de los noventa. En ellas, el autor analiza la manera en que las narrativas políticas [*policy narratives*] acerca de la epidemia sirven como fuentes de estereotipos y prejuicios que modulan las lógicas y supuestos que utilizan los decisores de política, para plantear políticas de salud pública enfocadas en atender a las personas que viven con VIH. Utilizando los cuatro tipos ideales que se obtienen al cruzar el nivel de construcción social y la capacidad de influencia política, y vinculándolos con el discurso dicotómico de

“inocencia” o “culpabilidad” que socialmente “justifica” o “reprocha” el contagio del virus, el autor elabora un esquema interseccional en el que analiza las personas que tienen VIH como grupo meta de política, comprobando que el volumen y tipo de beneficios y restricciones varían según sean observados como víctimas del virus (v.gr. un paciente hemofílico) o un transgresor moral (v.gr. un hombre homosexual).

Al final, su trabajo permite comprobar tres hipótesis: 1) los grupos meta se construyen utilizando medios derivados de tres fuentes: a. Categoría históricas derivadas de problemas de política episódicos, b. definiciones técnicas y categorías creadas por expertos en un dominio de política y c. estereotipos culturales de grupos asociados objetivamente con los problemas de política. 2) Cuando los eventos públicos son incongruentes con grupos meta existentes, entonces nuevos grupos meta serán construidos. 3) a pesar de que distintos grupos meta pueden estar sujetos a riesgos similares o pueden ser responsables por actos similares, las políticas dirigidas a estas poblaciones variarán según la construcción de merecimiento que recaiga sobre cada grupo.

Sobre esta última hipótesis se asienta el trabajo de Hogan (1997) quien aborda la evolución de las políticas de salud dirigidas a atender el control de la epidemia del VIH en establecimientos carcelarios en los Estados Unidos. Para ejecutar su análisis, la autora procede con la misma lógica de Donovan de clasificar el *target* según las variables de construcción social y poder político; sin embargo, presenta un giro con Donovan al distinguir la población cuyo comportamiento se pretende cambiar (las personas con VIH) y la población que recibe los beneficios de los giros conductuales que impulsa la política (actores que deben interactuar en su cotidianidad con pacientes con VIH). En esta línea, ubica al personal carcelario como *aventajados*, a los trabajadores sociales y personal médico como *aspirantes*; a los reclusos sin VIH como *dependientes* y reclusos con VIH como *desviados*. Una vez hecha esta adscripción Donovan intenta detectar los cambios que se han ido produciendo en la forma en que se construye el problema del VIH y el efecto que ello tiene en el diseño de política en tres momentos históricos.

La autora ilustra un escenario inicial de alta restricción para los internos con VIH, en tanto sus necesidades eran desplazadas por un imaginario de disciplinamiento e higiene intramural, que privilegiaba la búsqueda por evitar el contagio hacía el personal de seguridad, más allá de la atención médica de los portadores del virus. Sin embargo, con los avances científicos en materia de VIH y la disminución de la “histeria” social por desconocer las formas de contagio de este, se produjo desplazamientos en las posiciones iniciales que redundaron en la dilución

de estigmas y, por ende, en la optimización de protocolos de atención a los internos con el virus.

En este mismo nivel, las políticas carcelarias para la atención del VIH y la tuberculosis son analizadas en el trabajo de Nicholson-Crotty y Nicholson-Crotty (2004). Por medio de un estudio cuantitativo realizado en 50 prisiones estatales de los Estados Unidos, los autores encuentran una correlación entre construcción social de los grupos meta y la asignación presupuestal en programas de salud enfocados en atender las enfermedades descritas. Sus resultados responden a la hipótesis según la cual, ante una población con una construcción social negativa, los decisores públicos optaran por un abastecimiento presupuestal mínimo de la política, que comprometerá su capacidad de implementación efectiva. La manera en que su estudio captura la construcción social es la siguiente: a. Reducen su estudio a la forma en que los decisores de política -exclusivamente- representan socialmente al grupo meta. b. Vinculan la capacidad política como subvariable de la construcción social. c. Determinan la capacidad política del grupo poblacional, a partir del contenido de leyes estatales con relación a la pérdida de derechos políticos de internos. d. Incluyen una variable de representación de población afro en la legislatura estatal, teniendo en cuenta que este grupo poblacional tiene la tasa más alta de encarcelamiento. e. Vinculan una medida de “agresividad estatal de encarcelamiento” puesto que, a su juicio, entre más altos los resultados de esta variable, más negativa es la construcción social de las personas privadas de la libertad.

Bajo la estrategia de utilizar los cuatro tipos ideales para encajar intersecciones y vincular otros actores afectados por los instrumentos de la política, Husmann (2015) aborda la obesidad como asunto de política pública. Para ello, pone en diálogo el marco de Ingram y Schneider con el marco de narrativas de políticas públicas [*narrative policy framework*] (Roe 1994) a través de un “experimento entre sujetos” [*between-subject experiment*] (Gravetter y Forzano 2009). En esta investigación, localiza a las personas obesas de clase media trabajadora como aventajados, a las corporaciones de alimentos como aspirantes, a los niños obesos como dependientes y a las personas obesas de bajos recursos económicos como desviados. Posteriormente, elabora cuatro narrativas hipotéticas para cada uno de los cuadrantes y testea las siguientes hipótesis con los individuos participantes del experimento: 1. La culpa y la ira hacia los personajes de una narrativa determina la percepción del individuo respecto a la pertinencia de la distribución de restricciones y 2. La simpatía hacia los personajes de una narrativa determina la percepción del público en general, respecto a la pertinencia de distribución de beneficios. Su estudio demuestra que toda vez que los

individuos utilizan narrativas para dotar de sentido complejos ambientes políticos y sociales, su percepción de los grupos-meta afecta la lógica de sentido que utilizan para construirlos como titulares y merecedores de la provisión de bienes y servicios públicos.

Sobre esta misma línea investigativa, Patterson y Keefe (2008) estudian la construcción social de las personas que tienen VIH en intersección con los que tienen problemas de adicción a las drogas y el alcohol, las mujeres afrodescendientes, las personas que habitan en espacios de segregación urbana y la población carcelaria. En su estudio, confirman la hipótesis consistente en que las políticas de salud del VIH en los Estados Unidos estratifican sus herramientas de intervención apelando a las construcciones sociales de merecimiento y titularidad, para ello, optan por visibilizar como las investigaciones científicas sobre el VIH se concentran en el estudio de factores de riesgo individual (en el micro nivel), ignorando las desventajas institucionales que enfrenten grupos con construcciones sociales negativas. Según los autores, los resultados de este tipo de estudios sirven como insumo para la elaboración de programas públicos de intervención, que sitúan como centro del mayor esfuerzo estatal en materia de provisión de servicios a aquellos pacientes con VIH con una construcción social positiva.

A la misma conclusión arriban Schroedel y Jordan (1998), quienes evalúan la capacidad predictiva de la teoría de la construcción social de los grupos-meta, concentrando su análisis en la respuesta del Senado de los Estados Unidos al VIH desde el año 1987 hasta 1992. En su estudio evidencian los patrones de distribución de beneficios y restricciones a las personas que conviven con el virus, de acuerdo con la representación social que realizan los legisladores de los grupos-meta. En su artículo explican las distinciones que las normas aprobadas realizan sobre veteranos, profesionales de la salud, hombres gay y bisexuales, mujeres casadas, pacientes sujetos a tratamientos intravenosos, usuarios de drogas inyectables, prisioneros y extranjeros que conviven con el virus. Su análisis evidencia que la mayor parte de beneficios sustantivos (aquellos que implican mayor gasto presupuestal) fueron recibidos por los aventajados y los aspirantes; sin embargo, anotan que, para este último grupo, los beneficios fueron localizados de manera subrepticia o indirecta, apelando a un discurso público en el que se distanciaban de aquellos y abogaban por la imposición de restricciones simbólicas. Así mismo, los dependientes recibieron beneficios especialmente simbólicos y los desviados experimentaron la imposición de amplias restricciones.

La investigación de Brucker (2007) evidencia, también, la utilidad de una perspectiva interseccional para comprender la manera en que la construcción de los problemas públicos está permeada por prejuicios y reproches morales a ciertas trayectorias de vida. En su estudio

cuantitativo de corte transversal, estudia dos políticas sociales dirigidas a personas en situación de discapacidad que están incapacitadas para trabajar: el *Social Security Disability Insurance* y el *Supplemental Security Income*. Ambas políticas proveen transferencias monetarias y acceso al sistema de salud, a su vez, están edificadas sobre unos supuestos de partida: si las personas no estuvieran en situación de discapacidad conseguirían un trabajo; es decir, construye a estas personas como merecedores, en tanto escapa de su órbita la posibilidad de integrar la mano de obra productiva.

Sin embargo, debido a la alta demanda de ambas políticas, se pusieron en marcha recortes en los criterios de elegibilidad; entre ellos, se excluyó a las personas que se encuentran en situación de discapacidad por consumo drogas. Con ello, se excluye a esta población como merecedora y se priva de acceder a los beneficios que ofrecen las políticas mencionadas. Ante este panorama, el autor formula las siguientes hipótesis que comprueba al final de la investigación: a. Adictos a sustancias psicoactivas que reciben beneficios de prestaciones originadas en la discapacidad tienen más probabilidad de participar en programas de abuso de sustancias y b. Beneficiarios de prestaciones originadas en la discapacidad que participan en programas de abusos de sustancias tienen más probabilidades de ser empleados.

El problema de la distinción que realizan una misma política respecto a su público objetivo es interpretado por Thomann y Rapp (2018) como una cuestión de discriminación. Su investigación es interesante por dos razones, la primera, por las herramientas metodológicas que utiliza para comprobar sus hipótesis de trabajo; y la segunda, porque localiza la cuestión de la construcción social de los grupos-meta en el nivel de implementación de la política. La investigación analiza las políticas suizas de riesgos labores, estudiando 90 casos de aplicaciones de trabajadores migrantes (turcos y yugoslavos) y suizos para obtener beneficios por incapacidad laboral. Para operativizar la construcción social y la capacidad política utilizaron cuatro indicadores: la nacionalidad, el estado de salud mental, la edad y el nivel educativo de los clientes de política. Posteriormente, utilizaron un método cuantitativo de agrupamiento [*k-means cluster*] para distribuir los aplicantes en las cuatro posiciones que propone la teoría de Ingram y Schneider. Paso seguido, usaron tres variables para detectar las diferencias entre el reconocimiento de prestaciones de invalidez: duración del trámite, evaluación de la aplicación y asignación del beneficio. Al final, concluyen que se produce un tratamiento diferencial -negativo- de los migrantes, quienes ante condiciones similares con los no migrantes tienden a recibir mayores respuestas negativas a sus solicitudes, en comparación a la de los aplicantes nacionales.

En una línea de interés similar, pero abordando la cuestión de la selección de targets como un problema de justificación y asignación de criterios (Van Oorschot 2000; Chelle 2018), se encuentra la investigación de Bourgeois (2018) sobre la construcción de grupos-meta en políticas sociales de vivienda en Francia. Su investigación visibiliza el problema relacionado con la selección de beneficiarios ante un universo amplio de potenciales titulares, ambigüedades en el diseño que dificultan el proceso de selección y una oferta pública limitada. Por medio de un ejercicio etnográfico que incluye entrevistas y observaciones directas, la autora estudia la forma en que los burócratas de calle [*street-level bureaucrats*] utilizan discursos y representaciones sociales para afrontar las asimetrías de información generadas en el proceso de formulación de la política. Su trabajo concluye que, en el nivel de implementación, el proceso mediante el cual los ciudadanos son transformados en *targets* de la política, está sometido a prácticas de intelección guiadas por normas informales (puntualidad del cliente, pulcritud del legajo de documentos de aplicación, apariencia física, manifestación de interés, etc.) que imprimen una recalibración adicional a los instrumentos de política.

La aplicación de la propuesta de Ingram y Schneider a los procesos de implementación política también puede ser observada en el trabajo de Jurik y Cogwill (2012) en las políticas de emprendimiento empresarial en los Estados Unidos. Se trata de un estudio sobre la operación de un programa de desarrollo microempresarial en un marco temporal de seis años. La investigación demuestra que ante las metas organizacionales por tener casos “exitosos” de desarrollo empresarial, los operadores de la política eran altamente cuidados en el proceso de selección de las propuestas que iban a recibir apoyo técnico y presupuestal. Los datos de campo revelan como el *staff* del programa estaba altamente influenciado por asunciones sobre la adecuada presentación personal, la estética de las propuestas de negocios, imágenes de profesionalidad y percepción sobre la apariencia de un “hombre de negocios” que encriptaban prejuicios blancos, masculinos y de clase media, especialmente problemáticos para el acceso de mujeres, negros y personas de muy escasos recursos con intenciones de iniciativa empresarial.

Estos estereotipos e imaginarios pueden ser amplificadas a partir de la lectura de la investigación de Anglund (2005) sobre la influencia de los valores en el diseño de políticas de desarrollo empresarial. En una revisión de documentos de política desde 1953 hasta 1990, la autora explica el ethos de este tipo de políticas, planteando que los “valores norteamericanos”

se materializan en el diseño de las políticas, a través de la problematización de las situaciones que sirven como referentes para la construcción de programas de intervención.

Otro grupo de investigaciones se concentra en el análisis de las políticas como medios de regulación de la conducta de los gobernados. En efecto, la teoría de la construcción social de los grupos-meta permite pensar la distribución de beneficios y restricciones como estrategia biopolítica, para incentivar la práctica de ciertos códigos conductuales y la omisión de otros considerados disonantes respecto al sistema de valores de un contexto determinado. Un ejemplo de ello es la investigación de Houston y Richardson (2004) sobre políticas de punición y disuasión para conductores ebrios en los Estados Unidos. Su análisis plantea una regresión logística utilizando datos obtenidos en 3937 individuos agrupados en tres conjuntos: “conductores que no toman alcohol”, “conductores que ocasionalmente toman alcohol” y “conductores que frecuentemente toman alcohol”.

Los autores utilizan la teoría de Ingram y Schneider como estrategia explicativa de las lógicas fundamentales que sustentan la escogencia de instrumentos de política para obtener la reducción de frecuencia de conducción bajo el estado del alcohol. Su estudio de campo con las poblaciones aludidas confirma que las políticas están sustentadas en asunciones estereotípicas, morales y negativas de los conductores, más que en una comprensión científica del comportamiento de los infractores. En esta óptica, el estudio confirma la poca utilidad de los mecanismos sancionatorios, en tanto su incapacidad para interpelar el comportamiento de los conductores ebrios frecuentes, quienes no reaccionan al temor del castigo por la yuxtaposición psíquica de su deseo.

Stabile (2016) se interesa por develar los mecanismos que utiliza el Estado a través de sus políticas públicas para regular la trayectoria corporal de las mujeres. Su pregunta problémica es si las políticas públicas norteamericanas han afectado las decisiones reproductivas de acuerdo con distinciones actitudinales acerca de la maternidad. Utilizando los tipos ideales mencionados repetitivamente, desarrolla una perspectiva interseccional que ubica a las mujeres de familias tradicionales como beneficiarias, a las mujeres infértiles como aspirantes, a las madres pobres y gestantes subrogadas como dependientes y a las abortistas como desviadas.

Este encuadre lo sustenta en una revisión documental de políticas, en la que evidencia cómo las mujeres que abrazan la maternidad tienen mayores probabilidades de ser construidas positivamente y, por ende, de obtener beneficios, inclusive, si su capacidad de agencia

política no es superlativa. En contraposición, las mujeres que esquivan el rol cultural de la maternidad tienen mayores probabilidades de encontrar restricciones en el desarrollo de sus cursos de vida. En conexión con lo anterior, el autor rastrea la polarización que generan políticas que permiten accesos completos a mecanismos de interrupción del embarazo y servicios de contracepción, en razón a la construcción social negativa que representa a aquellas que no siguen los parámetros ortodoxos de la “feminidad”.

Esta investigación puede ser puesta en diálogo con el trabajo realizado por Palley y Palley (2000) y con la realizada por Chanley y Alozie (2001). La primera, rastrea la evolución de la agenda en materia de salud sexual y reproductiva para las mujeres en los Estados Unidos, a partir de los desplazamientos que se han producido en sus construcciones sociales y capacidades de agencia política. En esta dinámica, la autora da cuenta de las transformaciones en la formulación de los problemas públicos que articulan las políticas dirigidas a este grupo-meta, en clave con la deconstrucción paulatina de los imaginarios que sostienen visiones normativas sobre el papel de las mujeres en la sociedad norteamericana. La segunda, analiza las medidas de protección a mujeres maltratadas en Estados Unidos como grupo representada como dependiente. Su trabajo describe los beneficios simbólicos y deficientes que articulan estas acciones públicas en coherencia con construcción social positiva, pero su baja capacidad de movilización política.

Por su lado, Dauda (2010) estudia las políticas de regulación sobre el ejercicio de derechos sexuales en Canadá. Su investigación realiza una revisión histórica de las regulaciones jurídicas que regulan la edad de consentimiento sexual de los menores. Para ello, estudia la manera en que este grupo poblacional ha sido construido como grupo-meta y los discursos y símbolos que nutren las posiciones que abogan por su disminución, su aumento o hasta su tratamiento diferencial según el género u orientación sexual del menor.

Hunter y Nixon (1999), por su parte, analizan las políticas de vivienda en Reino Unido, en un contexto en el que la discusión de los asuntos públicos relacionados con la materia se discute como un problema estrictamente de mercado y no como una cuestión de ejercicio de derechos. Los autores realizan un análisis discursivo de las políticas referidas, para evidenciar como a través de ellas el Estado pretende incentivar la compra de vivienda, en contraposición al alquiler de estas; es decir, propiciar una particular conducta mercantil. Para evidenciar lo anterior, apelan a una estrategia en dos niveles: en primer punto, analizan los discursos de política y el grado de complejidad con el que problematizan la cuestión de vivienda; en segundo punto, utilizan los tipos ideales de Ingram y Schneider para explicar cómo las

imágenes sociales que representan a propietarios, inquilinos, prestamistas, y arrendatarios configuran discursos de política que convergen en la asignación de beneficios y restricciones.

Drew (2013) conduce una investigación similar a la anterior, pero en los Estados Unidos y centrándose en las fallas de políticas de vivienda dirigidas a personas de bajos ingresos. Como en el contexto político de la investigación precedente, el autor encuentra que las políticas están dominadas por un discurso que pretende incentivar la compra de vivienda. Su trabajo explica cómo la figura del propietario está construida con un discurso asociado a la estabilidad económica y a la preservación del orden social como recurso de preservación del valor de los bienes inmuebles. En esta línea, los decisores de política asumen que la compra de vivienda es la forma pertinente para desarrollar programas de acceso a vivienda, pero, adicionalmente, una manera de purificar la imagen de las personas de bajos ingresos a través del capital simbólico que otorga la figura del propietario y el aparente cumplimiento del “sueño americano”.

Camou (2012) analiza las acciones ejecutadas por organizaciones barriales en el marco de su rol como implementadores de políticas sociales. Su investigación es un estudio de caso de corte cualitativo y constituye una novedad, al extrapolar la utilización de la teoría de los grupos meta en organizaciones privadas sin ánimo de lucro que conducen programas de intervención (salud, provisión de necesidades básicas, prevención de crimen, desarrollo económico, asociatividad, etc.) con poblaciones construidas como “vulnerables” en territorios marginales.

Su estudio evidencia que, si bien estas organizaciones (religiosas y seculares) reciben recursos del Estado y están sujetas a su control, en la práctica tienen un grado de autonomía que les permite formular sus propios protocolos de intervención. Precisamente, el autor estudia la manera en que dichas entidades realizan la entrega de bienes y servicios, seleccionando personas y familias que, de acuerdo con su imaginario, llevan cursos de vida altamente desalineados de los valores morales tradicionales y hegemónicos. De esta manera, los problemas barriales son conectados a supuestos déficits axiológicos que interfieren con el desarrollo individual y comunitario. En esta lógica, el quid de los programas de intervención consiste en desarrollar giros conductuales en los individuos que conduzcan a la “regeneración cultural”.

Una de las críticas a la propuesta de Ingram y Schneider es la omisión de la fuerza explicativa de las instituciones en el análisis de políticas públicas. La investigación de Owens y Smith

(2012) es un buen ejemplo que evidencia el interés por combinar el análisis institucional con la explicación de la distribución de beneficios y restricciones a partir de la construcción social de los grupos meta. Su estudio se centra en responder: ¿por qué varía el grado de represión de los diseños de política punitiva estatal en la suspensión de derechos políticos, civiles y sociales de las personas privadas de la libertad? Frente a este interrogante, la teoría de Ingram y Schneider ayudaría a comprender porque este tipo de población es sujeto de restricciones en tanto grupo-meta que encaja en el conjunto de desviados; sin embargo, no lograría explicar en el contexto norteamericano en el que algunos Estados son especialmente agresivos con las limitaciones de ciudadanía, mientras que otros son más benignos al respecto. En respuesta a lo anterior, el autor da respuesta a la pregunta de investigación explicando cómo los regímenes carcelarios pueden ser divididos en rehabilitadores/inclusivos y retributivos/exclusivos. Cada uno tiene cristalizaciones institucionales diferentes con relación a las normas que orientan la punición; en efecto, los primeros se enfocan en la resocialización del interno, mientras que los segundo privilegian el castigo y la estigmatización.

La investigación de Montpetit et al. (2015) plantea un diálogo entre la teoría de los grupos-meta y el enfoque institucional centrado en el actor (Scharpf 1997). El trabajo explora las relaciones potenciales entre poder, instituciones y construcciones sociales en el análisis comparado de seis diseños de política sobre tecnologías de reproducción asistida en Francia, Reino Unido, Alemania, Suiza, Bélgica y Canadá. Los autores aplican encuestas de percepción social para fijar la construcción social de los médicos e investigadores como principal *target* de las políticas estudiadas; sin embargo, plantean que el peso de estas construcciones sobre el diseño varía a partir de la forma institucional que adopta el Estado estudiado. Postulan que en federaciones funcionales, donde hay arreglos institucionales que obligan a la cooperación entre el nivel nacional y el subnacional, es menos probable que la percepción social de los grupos-meta se traslade en el diseño de política, mientras que en los Estados de jurisdicciones federales, al constituirse por arreglos institucionales que atribuyen competencias exclusivas al nivel nacional y al nivel subnacional, será más probable la permeación de los decisores por parte de la percepción general de los grupos-meta.

Otras investigaciones privilegian el estudio sobre la manera en que las políticas consolidan formas particulares de pensar los grupos sociales y delinean la posición y experiencia de los individuos en su interacción con el Estado. Soss (2005) realiza una comparación entre dos instrumentos de política: el *Social Security Disability Insurance* (sus *targets* son ancianos y personas en situación de discapacidad) y el *Aid to Families with Dependent Children* (sus

targets son negros, mujeres, personas que viven en la pobreza). Según el autor, la primera focaliza poblaciones construidas socialmente como “merecedoras” y la segunda se dirige a personas representadas como “no merecedores”. A través de entrevistas a profundidad sobre la experiencia de los clientes de ambas políticas, su investigación presenta la percepción de aquellos sobre su posición como población focalizada, el imaginario que tienen sobre la efectividad de los programas de intervención y la utilidad de asociarse políticamente con otros “clientes” para mejorar el proceso de canalización de sus demandas. La investigación demuestra cómo ambas políticas construyen contextos transaccionales opuestos, que ubican a los individuos en posiciones diferenciales en su relación con el Estado. En efecto, mientras que la primera política genera una interacción horizontal entre operadores y clientes de política en la que se presume la buena fe de estos últimos y se les empodera para ser críticos y participativos con la implementación de los programas, la segunda política estigmatiza y plantea interacciones meramente verticales entre operadores y clientes, lo que limita la capacidad de contestación de los clientes por temor a perder los beneficios.

También en una perspectiva comparada, O’Donoghue y Hayes (2011) analizan políticas dirigidas a la primera infancia, comparando dos instrumentos de política a partir de la construcción social de sus *targets*. Se trata del *Community Childcare Subvention Scheme* y el *Free Pre-School Year in Early Childhood*. Ambos instrumentos focalizan padres, niños y proveedores de servicios educativos y de cuidado, sin embargo, tienen estructuras diferentes que legitiman y reifican desigualdades sociales entre los destinatarios de la política; el primero es un instrumento de incentivos diseñado para otorgar apoyo financiero, que permite a organizaciones privadas la provisión de servicios de cuidado para niños de padres “desaventajados” a costos inferiores. El segundo, es un subsidio de educación temprana que ofrece un número limitado de horas prescolares. Si bien el acceso a este es universal, los documentos de política demuestran que es poco utilizado por padres “desaventajados”. Sobre la focalización de los instrumentos, las autoras rescatan que el primero apela exclusivamente a la posición económica de los padres y no las necesidades particulares de los niños, adicionalmente, no clarifica los objetivos de intervención ni describe la experiencia potencial que se espera brindar a través de los servicios, tampoco requiere de profesionales calificados para la atención de los niños sino “adultos competentes”. Por el contrario, en el segundo, su información es detallada con relación al funcionamiento del programa, refuerza el mensaje de sus beneficios y reserva su ejecución a profesionales en la materia.

La propuesta de Ingram y Schneider también es pertinente para pensar la manera en que se naturalizan las políticas de bienestar como intervenciones que, aunque están fundadas en lógicas fundamentales de universalización en el acceso, solo privilegian a poblaciones construidas socialmente de forma negativa. Esta situación tiene un impacto en la legitimidad de estos instrumentos, al representarlos como las estrategias de los “otros” incapaces de lograr un estándar de vida “adecuado” y “exitoso”; es decir, refuerza la idea que ciertas poblaciones -por sus características intrínsecas y no por patrones estructurales de exclusión- son inferiores a otras, en razón que no internalizan códigos derivados de valores hegemónicos nacionales y, por ende, no desarrollan trayectorias de vida que les permita no depender de la asistencia estatal para el ejercicio de sus derechos.

La investigación de Schram (2005) se inscribe en esta vía. Su trabajo argumenta que el fracaso en reconocer la composición racial de las políticas de bienestar agrava las problemáticas de las personas afrodescendientes, en términos de las disparidades estructurales a las que están sometidos y que degeneran -precisamente- en su alta dependencia de políticas sociales. El autor realiza una revisión histórica de algunas políticas de asistencia social en los Estados Unidos, concluyendo que dicho país tiene un sistema bifurcado de bienestar. Lo anterior, en tanto los ciudadanos con una exitosa participación en el mercado laboral tienen la oportunidad de aplicar a programas de retiro, pensiones de sobreviviente, seguros de incapacidad y compensaciones por desempleo, mientras que otros -sometidos a patrones históricos de discriminación- que no pueden alcanzar alta productividad económica, acceden a programas estigmatizantes de prestaciones limitadas que refuerzan las condiciones iniciales de discriminación. En su opinión, las distinciones de “merecedores” y “no merecedores” que permean el funcionamiento de las políticas de bienestar son políticamente sospechosas, en tanto refuerzan sesgos de clase, raza, género e imponen estilos de vida estratégicamente impuestos para lograr que algunos puedan alcanzarlos y otros se mantengan en el espiral de subordinación, a través de su representación como “perdedores”, “incapaces” y “perezosos”, y el ocultamiento de las estructuras de exclusión y subalternización.

Sobre esta cuestión también se desarrolla el trabajo de Bensosmith (2005). Su propósito es plantear un recorrido histórico sobre la manera en que los estereotipos e imaginarios sociales han servido como material de construcción de lógicas fundamentales y supuestos para orientar la regulación de las mujeres negras afrodescendientes como sujetos destinatarios de política social en los Estados Unidos. Su investigación gira en torno al informe Moynihan. Se trata de un estudio que patologizó las estructuras familiares negras, racializó la pobreza y estereotipó

el rol de las mujeres negras cabezas de familia como fuente de disfuncionalidad y desviación; estas ideas, forjaron como solución de intervención, una asimilación cultural completa.

Un debate interesante que emerge del marco analítico es la relación entre la identidad de los grupos y la construcción sociales de los grupos-meta. Desde una perspectiva ontológica, la primera pregunta es si la creación del sujeto de la política es ¿contiguo a la identidad de los grupos sociales? La segunda es ¿de qué manera la construcción de la política altera el estatus de los grupos sociales? Especialmente, en la forma en que sus integrantes se perciben como grupo, comunidad, sector social o cualquier categoría poblacional. Rapini (2018), al igual que Barbehön y Haus (2018) instrumentalizan la teoría de los grupos-meta para explicar la construcción de la clase media en Italia y Alemania -respectivamente- como *target* de política pública.

La primera investigación tiene un corte histórico y se concentra en el nacimiento de la categoría previamente a la primera guerra mundial. Su interés es entender la manera en que las prácticas discursivas de reformistas, intelectuales y políticos en el contexto social construyeron una categoría uniforme y legítima para agenciar los intereses de un grupo poblacional heterogéneo, pero diferenciado por su encarnación de valores nacionales como la moderación, la honestidad, el patriotismo, la religiosidad y su oposición a los excesos materiales y morales de las elites y las clases más bajas. El segundo trabajo aborda la relación clase media y Estado de bienestar para comprender la manera en que la primera ha sido discursivamente tejida como esfuerzo para construir y comunicar una posición que, argumentativamente, permite justificar la distribución de beneficios y restricciones.

Analizando discursos de políticos en artículos de periódicos, Barbehön y Haus (2018) encuentran que la categoría clase media no siempre se utiliza como una entidad fija y gestionada como *target* específico de una política; de manera más compleja, la categoría se utiliza como punto de referencia para interpretar fenómenos económicos, sociales y políticos. En esta perspectiva, la categoría se gestiona de manera tacita para justificar políticas, apelando a justificar los fines de aquella desde los valores e ideas que caracterizan - supuestamente- a los individuos que se identifican en la categoría.

Finalmente, otro grupo de investigaciones analizan las prácticas discursivas que forjan el sujeto destinatario de la política. Estos trabajos no utilizan la capacidad predictiva de la propuesta de Ingram y Schneider, sino que utilizan los elementos del marco y la secuencia analítica de la teoría para dar cuenta de la fuerza explicativa del contexto sobre el diseño de

políticas. Lo anterior, revelando cómo los imaginarios sociales prescriben lógicas fundamentales y supuestos para orientar la distribución de beneficios y restricciones. En esta orbita, encontramos el trabajo de Jørgensen (2012) y Jørgensen y Thomsen (2013).

El primero explica el impacto de las crisis económicas de los años 60 y 70 sobre los discursos y marcos de política que encuadran las políticas de migración en Dinamarca. En su artículo describen la variación de la distribución de beneficios y restricciones sobre la mano de obra migrante, especificando como en tiempos de alta demanda laboral y prosperidad económica, las políticas migratorias son abiertas y receptivas a la migración; sin embargo, en momento de crisis los discursos políticos apelan a diferencias culturales y a la protección de los nacionales para argumentar restricciones y expulsiones de extranjeros. La segunda hace un énfasis en la construcción de los problemas de política pública como medio de translación de los imaginarios sociales, respecto a la migración irregular en la región escandinava. En efecto, la construcción del problema de la “migración ilegal” como cuestión que afecta el orden público, es una estrategia argumentativa para canalizar restricciones en modo de exclusión que legitiman imaginarios que asocian al migrante como una amenaza a la estabilidad de los sistemas de salud, al mercado laboral y la seguridad personal de los nacionales.

Con un abordaje analítico similar y estudiando el mismo *target*, se encuentran las investigaciones de Dialto (2005), Newton (2005) y Magana y Short (2002). La primera triangula una relación entre políticas públicas, medios de comunicación y cortes judiciales para explicar las variaciones en el diseño de políticas migratorias dirigidas a japoneses en los Estados Unidos. En su investigación describe la trayectoria de la construcción social de este grupo poblacional, desde su representación como “grupo problemático” -por los riesgos que les endilgaban los americanos blancos-, hasta su conceptualización como “minoría modelo”.

El recuento histórico realizado por la autora encuadra los cambios en las políticas a partir de variaciones en el contexto, que van desde el conflicto con Japón en la segunda guerra mundial, hasta el reconocimiento social del aporte de los japoneses a la economía y su capacidad para insertarse en el estilo de vida norteamericano. La segunda investigación, detecta tres narrativas en las políticas migratorias norteamericanas: “suma cero”, “extranjero criminal” y “frontera ilegal”, cada una captura la argumentación que realizan congresistas en el marco de aprobación de políticas para distribuir restricciones sobre los migrantes. La tercera investigación, realiza un análisis de discurso de declaraciones de políticos, comparando la manera en que construyen a los migrantes cubanos y mexicanos. En su trabajo, evidencia cómo en tiempos de elecciones aumentan las declaraciones sobre las poblaciones

migrantes referidas, al igual que detecta que sus aperturas o reproches al proceso migratorio se corresponde con la construcción que sus bases electorales realizan de aquellos.

Como cierre, los trabajos de Jensen (2005), Schariner (2005) y Nedlund y Nordh (2018) estudian la construcción de los veteranos, personas en situación de discapacidad y personas con demencia como *targets* de política -respectivamente-. La primera, es relevante en tanto demuestra a través de la historización del otorgamiento de prestaciones, cómo una población que tradicionalmente ha tenido una construcción social positiva y una alta capacidad política, atraviesan procesos de contienda en los que, sobre todo, se discute quienes se reconocen en la categoría de veteranos de guerra y cuál es el alcance de los beneficios a distribuir. El segundo trabajo, se centra en evidenciar el efecto que tiene la interpretación política de la categoría ciudadanía sobre los diseños de política. En el caso de la población investigada, el autor asocia la paulatina apertura de la normatividad (desde la esterilización jurídica de las personas con discapacidad, hasta su reconocimiento como sujetos de plenos derechos) y la contemplación de beneficios, con cambios sustanciales en el modo de definir quiénes son ciudadanos y que obligaciones le asisten al Estado respecto a ellos. La última investigación estudia la manera en que la categoría “demencia” en Suecia. Para ello ejecuta un análisis discursivo de los documentos de política de salud mental. Su investigación es parsimoniosa en tanto diferencia, describe y enlaza causalmente -en detalle- las lógicas científicas, culturales, sociales y políticas que, en diferentes periodos históricos, operan en los programas de atención contruidos para atender la personas con este desorden mental.

Una síntesis de los principales grupos meta que se analizan en las investigaciones empíricas que operacionalizan el marco analítico de Ingram y Schneider permite vislumbrar la variedad de sectores de política en la que esta propuesta se ha usado para formular explicaciones sobre el funcionamiento de las políticas (Tabla 2.1).

Tabla 2.1 Síntesis de investigaciones empíricas que aplican el marco analítico de Ingram y Schneider

Grupo-meta	Número de investigaciones	Referencia
Actores de subsistema de política de	1	Wolf (2019)

infraestructura		
Actores de subsistema de política ambiental	1	Koski y Keating (2018)
Actores de subsistema de política de vivienda	1	Hunter y Nixon (1999)
Adultos mayores	4	Hudson y Gonyea (2012); Hudson (2005, 2013); Lockhart, Giles-Sims y Klopfenstein (2008)
Adultos mayores, niños, servidores públicos, pobres.	1	Lawrence y Wolman (2010)
Afrodescendientes	3	Sidney (2005); Schram (2010); Wanzo (2007)
Afrodescendientes, pobres	1	Garrow (2014)
Chinos, criminales	1	Nicholson-Crotty y Meier (2005)
Clase media	2	Barbehön y Haus (2018) Rapini (2018)
Conductores ebrios	1	Houston y Richardson (2004)
Consumidores de drogas, personas en situación de discapacidad	2	Brucker (2007, 2009)
Criminales	1	Owens y Smith (2012)
Emprendedores sociales	1	Park y Wilding (2013)
Enfermos	1	Gollust y Lynch (2011)
Estado	1	Peters (2006)
Estado, Organizaciones no	1	Koski y Keating (2018)

Gubernamentales		
Estudiantes	1	Urias y Yeakey (2009)
Estudiantes de medicina, escuelas de medicina	1	Knott y Weissert (1995)
Parejas del mismo sexo	1	Cravens (2019)
Hogares de bajos ingresos	1	Drew (2013)
Inmigrantes indocumentados	2	Hussey y Pearson-Merkowitz (2013), Reich y Barth (2010)
Inquilinos de vivienda accesible	2	Nguyen, Basolo y Tiwari (2013); Bogardus (2013)
Internos	1	Nicholson-Crotty y Nicholson-Crotty(2004)
Internos con VIH	1	Hogan (1997)
Japoneses	1	Dialto (2005)
Jóvenes	1	Toivonen (2011)
Madres afrodescendientes	1	BensonSmith (2005)
Médicos y científicos	1	Montpetit, Rothmayr y Varone (2005)
Menores	1	Dauda (2010)
Microempresarios	1	Anglund (1998)

Elaborado por el autor.

2.4 Críticas y límites al marco analítico

La crítica más reciente al marco (Barbehön 2020) consiste en plantear dos grandes críticas. La primera es que a través de su marco las autoras promueven una versión acotada del constructivismo derivada de un sesgo neopositivista. La segunda, es que su marco no logra capturar la complejidad del proceso mediante el cual un grupo social se construye como grupo meta del diseño de una política. La base general de ambos argumentos se sustenta en una afirmación de las autoras, según la cual la construcción de los grupos meta es un fenómeno empírico medible, en ese sentido, los grupos meta “existen” en condiciones “objetivas” y tienen límites que son empíricamente verificables (Ingram y Schneider 1993, 335). De allí que, según su perspectiva, las diferencias entre los grupos son reales “como las diferencias en el color de la piel”. Esta perspectiva refleja un posicionamiento dualista en la ontología del mundo, en la que se separa tajantemente el sujeto de la realidad conocida y la mente puede reflejar el mundo para producir representaciones objetivas y certeras de la realidad.

El razonamiento expuesto va en contravía de la premisa esencial del paradigma constructivista, según la cual nuestro conocimiento del mundo está necesariamente mediado o construido por el orden simbólico que resulta de la observación y la interpretación de la realidad. De ese modo, el significado de los fenómenos sociales no reside en los fenómenos mismos, sino que son producto de prácticas contingentes de creación de sentido. De esta crítica general, se desprenden varios subargumentos que atacan la consistencia epistémica del marco. La primera, es que limitar la construcción social de los grupos meta a la calificación de positiva o negativa, reduce la discusión sobre la manera en que previamente a la evaluación del grupo por parte del decisor acaecen una serie de actos políticos en el contexto, que crean los patrones de diferenciación de los grupos sociales y el valor de dichas diferenciaciones en términos de su papel como ejes de distribución de beneficios y restricciones materiales y simbólicos. En otras palabras, el marco no tiene en cuenta los artefactos que se utilizan para producir los grupos sociales sobre los que posteriormente se ensamblan los grupos meta en el diseño de políticas; de hecho, solo los grupos meta son una variable del marco, esto quiere decir que el tipo de explicación que se pueden producir de él no da cuenta de cómo las diferencias son construidas y las relaciones de poder que emergen de los procesos de marcamiento y diferenciación.

El segundo argumento crítico sobre la consistencia epistémica del marco analítico es que al concentrarse en la relación entre el diseño y el grupo meta, tiende a reducir el análisis sobre el grupo meta explícitamente construido, descartando el hecho consistente en que la

construcción de un grupo necesariamente implica la formación de otro que constituye su externo. Lo anterior desconoce que cualquier práctica de asignación de sentido opera con una lógica de diferencia. Este razonamiento es claro a la luz de la filosofía posestructuralista, en la que el significado de un significante no reside en el enlace entre el signo y el objeto designados, sino que emerge de la diferencia de los signos. Cuando una política construye su grupo meta, la categoría que genera membresía automáticamente coproduce los colectivos de los que este grupo se distingue o diferencia. Por ejemplo, cuando se distribuyen beneficios sobre los merecedores emergen automáticamente los grupos no merecedores. Al respecto, el marco parece omitir que el diseño de política de un grupo meta no solo está influenciado por las imágenes y estereotipos con las que se interpreta al grupo focalizado, sino por las imágenes y estereotipos de otros grupos no considerados en el diseño; dicho de otro modo, el conjunto de construcciones sociales que operan en el diseño de políticas públicas excede las construcciones sociales de los grupos meta explícitamente delineados.

Por su parte, Liberman (1995) ha criticado la capacidad analítica del marco de Ingram y Schneider para generar inferencias causales, en tanto las relaciones entre sus variables son endógenas. De acuerdo con el autor, cuando la secuencia analítica plantea la construcción social de los grupos poblacionales como variable explicativa del diseño, se omite que el diseño es -en parte- detonador de efectos causales sobre la construcción social de grupos poblacionales; por tanto, se produce un sesgo en la estimación de efectos causales (King et. al., 1994, 185). Si bien este argumento confunde grupo-social con grupo-meta y reduce la noción de causalidad a la versión neopositivista de la misma, lo cierto es que la propuesta de Ingram y Schneider carece de una argumentación ontológica explícita que haga transparente suposición sobre la existencia del mundo (ontología de mundo) y la forma de producir conocimiento sobre él (ontología científica) (Jackson 2016). Esta carencia hace improbable encontrar en la propuesta de las autoras un argumento de causación (hipótesis de o una teoría acerca de una relación causal) y causalidad (relación entre una causa y un efecto), para abordar la interacción de los componentes que hacen parte del marco.

A partir del posicionamiento del investigador en el cruce de la ontología del mundo (monismo-dualismo) y la ontología científica (fenomenalismo-transfactualidad), es posible diferenciar modelos de causación predictivos, disposicionales, configuracionales y dialecticos (Peters y Fontaine 2020). Cada uno responde a intenciones investigativas diferenciales respecto a la producción de conocimiento. como también implica distintas estrategias teórico-metodológicas para construir el diseño como objeto analítico y validar las explicaciones

causales que emanen de su indagación empírica. En la misma línea, de acuerdo con cada modelo de causación, la interpretación de la causalidad también varía. Algunos autores plantean una ontología causal “probabilística” en contraposición a una “mecanística y determinística” (Beach y Pedersen 2019); otros distinguen entre enfoques causales “lógicos, “probabilísticos” y “singulares” (Lehmann et al. 2004). Por su parte, Schwartz-Shea y Yanow (2012) proponen la causalidad “constitutiva” como respuesta y crítica al planteamiento neopositivista de la causalidad, que pretende generalizar las relaciones entre las variables como leyes científicas y posicionar al cientista en un plano de supuesta objetividad científica. Al respecto, uno de los aportes de esta tesis es plantear un ejercicio de transparencia en el acápite metodológico, en el que se expone una estrategia de alineación ontológica que permite imprimirle una narrativa causal al marco analítico y poder producir interpretaciones con valor académico.

Una cuestión adicional derivada de la omisión en la articulación de argumentos ontológicos de causación y causalidad es la ambigüedad con la que los autores que aplican el marco en investigaciones empíricas tratan a los grupos sociales y a los grupo-meta. Si bien parece claro que las autoras diferencian tales categorías,⁵ en la aplicación del marco en investigaciones empíricas se observa que, en ciertos casos, no se separa analíticamente el proceso de construcción social de un grupo poblacional del proceso de definición de un grupo-meta. En esta arista, la investigación de Toivonen (2011) es el trabajo más eficiente de la muestra de investigaciones empíricas revisadas para comprender esta diferenciación, tanto en la conceptualización teórica como en la indagación empírica. Así mismo, las investigaciones de Rapini (2018) y Barbehön (2018) sobre la invención política de la clase media, justifican la importancia de desconfiar del relato según el cual cada grupo-meta proviene de manera unidireccional de un grupo-social; por el contrario, desde una perspectiva de la gubernamentalidad (Foucault 2009), el Estado puede generar categorías discursivas para inscribir, organizar y moldear los grupos poblacionales como estrategia de economía política. Por otro lado, se encuentran investigaciones que, concentradas en el análisis de un solo grupo-meta y un solo dominio de política, examinan desbalances en la distribución de beneficios y restricciones cuando el atributo que justifica la focalización se cruza con otra característica u orden de poder. En esta perspectiva, el trabajo de Crowley (2008) compara políticas de cuidado de infancia entre padres blancos de clase media y padres afroamericanos pobres.

⁵ Aunque no abordan como tal el proceso de construcción de los grupos sociales al concentrar su atención en la manera en la que se diseñan los grupos-meta de política.

Husmann (2015) desarrolla a partir del grupo-meta de los obesos, el subgrupo meta de obesos de clase media, el de niños obesos y el de obesos pobres para testear narrativas de justificación y merecimiento. Y Schroedel y Jordan (1998) estudian las políticas sobre atención al SIDA, detectando como la construcción social del portador del virus define la disposición de los legisladores para generar estrategias de atención; en ese sentido, detecta diferencias en la distribución de beneficios entre personas portadoras, formando los siguientes subgrupos: profesionales de la salud contagiados, hombres gays o bisexuales con SIDA y usuarios de drogas inyectables e internos de prisiones con el virus.

2.5 Posicionamiento teórico-analítico

A partir de la literatura revisada puede afirmarse que las investigaciones muestran múltiples vías para construir una relación analítica ente los tres componentes causales. En algunos casos, el marco se operacionaliza con una secuencia en la que se parte del diseño para estudiar sus efectos en el contexto o viceversa; pero, así mismo, otras investigaciones arrancan desde el policy context para explicar el diseño de políticas, omitiendo la discusión de variables más generales asociadas al contexto social. Así mismo, se encontró que la totalidad de las investigaciones realizadas no agotan la indagación de cada una de las variables empíricas que componen el marco. Especialmente, se encontraron trabajos académicos que borran el rol de las instituciones en el proceso de las construcciones sociales.

Teniendo en cuenta que el interés de investigación reside en estudiar la manera en el que el contexto social se inscribe en el diseño de políticas se proponen las siguientes recalibraciones e innovaciones en el uso del marco:

1. Partir de un análisis anidado en la secuencia: contexto social, contexto del asunto y diseño de política, abordando la interacción de los componentes del marco, dando cuenta del proceso de retroalimentación que se dan ente ellos a través de la exposición y justificación de un argumento de causación y causalidad en el apartado metodológico.
2. Incorporar en la operacionalización metodológica del marco el concepto de reflexividad para orientar la indagación empírica de los componentes y sus relaciones, en términos de la comprensión que realizan los actores de sus propios contextos (los datos empíricos como una co-producción de la interacción social y la interacción entre el investigador y los actores que participan de la investigación). Lo anterior, en la medida que en el marco de la interacción del investigador y el investigado se producen “comprensiones” que

modifican el comportamiento y, por lo tanto, la acción en el proceso de las políticas; dicha auto comprensión es lo que retroalimenta los efectos de la política sobre el contexto.

3. Prescindir del catálogo de tipos ideales que propone el marco para adscribir los grupos meta como “aventajados”, “aspirantes”, “dependientes” y “desviados”. Pues el objetivo de la investigación es utilizar el marco para generar una investigación reflexiva en la que se develen las fuerzas históricas que orientan las significaciones que los actores atribuyen al diseño de política en los casos de estudio.
4. Revalorizar el rol de las instituciones en la aplicación del marco a través de dos estrategias. Primero, aprovechando el nivel de abstracción de las variables del componente del contexto social, para realizar una indagación empírica que privilegia la concreción de estas variables en términos de las instituciones formales e informales. Segundo, agotar las variables empíricas asociadas a “instituciones” y “cultura institucional” en el componente del contexto del asunto en una comunidad académica donde estos elementos de análisis son constante invisibilizados.
5. Aplicar el marco diferenciando analíticamente la construcción social de un grupo social, de la construcción social de un grupo meta. Esto implica separar también la valoración del grupo que se realiza en el contexto social por los ciudadanos en general, de la valoración del grupo que realizan los decisores públicos.
6. Capitalizar que empíricamente las políticas objeto de estudio están dirigidas a grupos caracterizados por experiencias de subordinación y opresión sistémica, para superar las críticas que Barbehön (2020) realiza al marco, orientando la investigación empírica a captar los ejercicios de marcación que se realizan en el entorno social para crear categorías de aglutinación en grupos poblacionales, encriptar las subjetividades y generar arreglos asimétricos en la distribución de bienes materiales y simbólicos. Así mismo, la investigación da cuenta de los ejercicios de agencia de los grupos sociales para interpelar las imágenes impuestas externamente y la forma en que esto problematiza la focalización de un grupo poblacional.
7. Incluir una interpretación del poder en la que este se estudia desde las relaciones que genera y no como un objeto del que se carece o dispone parcialmente. Esto implica comprender que las relaciones de poder operan a través de dispositivos que capturan las formas de representación de las personas, sus identidades y sus prácticas, y producen nominaciones que atrapan estratégicamente las identidades, haciendo de la subordinación su parámetro constitutivo.

8. Evitar la dispersión en el análisis del componente “contexto social” por el alto nivel de abstracción de sus variables. Para ello, propongo expandir el sentido que tiene la variable “ciudadanía” y darle un plus sobre las otras variables (instituciones democráticas, justicia y resolución de problemas), para que la indagación de estas esté orientada a alimentar empíricamente la información sobre la primera.⁶ En ese sentido, el nuevo alcance que se propone de la ciudadanía parte de un enfoque neoinstitucional en el que se considera que el Estado antecede los cálculos racionales, las conductas y las trayectorias individuales. En esa lógica, se considerarán los “regímenes de bienestar” y las “disputas en el contexto por la provisión social de bienes y servicios públicos” como formas de concreción empírica de la ciudadanía.

Entiendo los regímenes de bienestar como una constelación de arreglos institucionales que regulan la producción y distribución de bienestar, así como el rol que desempeña en dicha tarea el Estado, el mercado y la familia (Esping-Andersen 1990, 1999). De acuerdo con Barba (2007), la categoría permite al investigador indagar sobre el rango y cobertura de la asistencia o seguridad social que el Estado brinda, los actores relevantes y patrones de desarrollo de los sistemas de prestaciones, el carácter jurídico de las intervenciones estatales (derechos sociales o asistencialismo), la naturaleza de control social y la estratificación los programas de bienestar, así como el referente social de los sistemas sociales. El argumento consiste en que traer a la discusión los patrones distribución de bienestar y los arreglos entre el Estado, el mercado y la familia para proveerlo, permite comprender mejor el efecto de la concreción de la categoría sobre el comportamiento de los actores tanto en el policy context como en el proceso particular de diseño de políticas públicas.

Finalmente, el acercamiento que se propone asume la ciudadanía como una arena de disputa permanente en la que se intenta definir qué grupos son merecedores de reconocimiento y valoración sociales y cuáles son los arreglos distributivos de las provisión pública de bienestar social. Esto implica pensar la variable en un plano ideacional, dando cuenta de los enfrentamientos entre los actores para definirla en clave del asunto temático de la política objeto de estudio.

⁶ La operacionalización metodológica de esta decisión está explicada en el componente de metodología y en la disección del marco, variables y observables contenida en el protocolo de investigación.

2.6. Hipótesis basada en la teoría e hipótesis de trabajo

2.6.1 Hipótesis general

Parte 1: El contexto social encuadra la dinámica del contexto del asunto de la política, mediante la distribución del conocimiento social, puesto que es a través de este conocimiento que se interpretan los eventos, se asignan características y valores a los grupos sociales, se decide qué conocimiento y qué condiciones son relevantes para definir el problema alrededor del cual se configura el asunto de política.

Parte 2: El contexto del asunto enmarca las disposiciones y las dinámicas para el diseño de política, influyendo en el modo en que se define el problema, se producen los arreglos de agenda, se calculan las oportunidades y riesgos, se ejercita el liderazgo y se fija el nivel de novedad o transferencia que operará en el diseño.

Parte 3: El diseño de políticas retroalimenta el contexto social transmitiendo información y experiencias que influyen los comportamientos, valores y los patrones de participación de los grupos-meta. A su vez, los grupos-meta producen significados sobre el sentido de la política pública, en términos del modo y alcance con el que aquella refleja sus ideas sobre el problema y el tipo de soluciones a adoptar. Estas ideas circulan en el contexto social y producen el efecto en bucle que se describió en la parte 1 de la hipótesis.

2.6.2 Hipótesis de trabajo

Las ideas y las instituciones -formales e informales- determinan una noción de ciudadanía en cada contexto social. Esta noción provee, a través de un ejercicio de categorización y valoración, el marco de aquello que puede formularse como problema público, de las soluciones posibles y de los grupos responsables y perjudicados por los problemas públicos.

Estas categorías y valores orientan la dinámica entre actores sociales y Estado para cada sector de políticas. A su vez, esta dinámica determina el diseño de las políticas. Si esas categorías y valores son restrictivos respecto al merecimiento de un grupo social como grupo-meta de una política pública, entonces un diseño informado por éstas tenderá a reproducir los patrones de exclusión vigentes en la sociedad, a través de la distribución de restricciones o beneficios simbólicos, afianzando un contexto degenerativo en el ejercicio de la política [*politics*].

Por el contrario, si aquellas categorías y valores promueven el merecimiento de un grupo social como grupo-meta, entonces, un diseño de políticas informado por estas tenderá a

privilegiar un estilo de ~~opulencia~~ ^{opulencia} en la formulación de la política, que apalancará una distribución de beneficios, afianzando un contexto democrático en el ejercicio de la política [*politics*].

Capítulo 3. Metodología

Yo soy mi mundo.
-Ludwig Wittgenstein

3.1 Alineación ontológica

La definición de una estrategia para responder a una pregunta de investigación es una decisión referente a métodos y técnicas, así mismo, la definición de los criterios para escoger un método es una cuestión de metodología (Sartori 1970). La metodología puede ser entendida como el producto de una doble alineación en términos de la ontología filosófica y la ontología científica (Patomäki y Wight 2000).

Si bien el analista de políticas no le conciernen las discusiones transcendentales de la filosofía de la ciencia, si se puede aplicar su vocabulario para hacer transparente las implicaciones que tienen las decisiones teóricas y metodológicas de la investigación, y clarificar las posturas del investigador respecto a la forma en la que se relaciona con el objeto de investigación y el estatus que espera de sus inferencias causales. En la ontología filosófica el investigador explicita su posición respecto a la relación entre la mente y el mundo, es decir, la base conceptual y filosófica sobre la que se formulan inferencias acerca de la realidad. En esta línea, la toma de posición responde la pregunta acerca de si los objetos de estudio disponen de una existencia separada del investigador (dualismo) o si, por el contrario, la actividad investigativa constituye el objeto de estudio (monismo).

Por otro lado, la ontología científica se refiere al tipo de conocimiento frente al que el investigador tiene acceso, la relación entre el estatus de los datos empíricos y el conocimiento acerca del mundo. Para definir dicha relación, el investigador debe definir si conocer la realidad se limita exclusivamente a todo aquello que puede ser percibido a través de la experiencia (significando que no es posible ni necesario trascenderla) o si, por el contrario, se plantea la posibilidad de ir más allá de los hechos para conocer los procesos y factores más profundos que los impulsan causalmente (Bhaskar 1975).

En este segundo caso, se trataría de detectar elementos de la realidad que en principio no son observables (conocimiento transfactual), pero que ejercen influencia en la configuración de un fenómeno empírico. A partir de la decisión sobre la ontología científica, el investigador puede componer el catálogo de objetos, procesos y factores que se espera encontrar en la indagación empírica (Jackson 2016).

Partiendo del principio de pluralismo metodológico, Jackson (2016) plantea un cruce entre ambas ontologías (Tabla 3.1). para producir una tipología con cuatro clases de compromisos metodológicos

Tabla 3.1 Alineación ontológica

		Ontología científica	
		Fenomenalista	Transfactual
Ontología filosófica	Dualismo	Neopositivista	Realismo crítico
	Monismo	Analiticismo	Reflexivismo

Fuente: Fontaine y Peters (2020) a partir de Jackson (2016)

La tipología intenta vincular la filosofía de la ciencia para revitalizar y profundizar la reflexión metodológica sobre la indagación empírica, de manera coherente con las asunciones ontológicas que realiza el investigador y sus expectativas respecto al estatus del conocimiento generado. La tipología se caracteriza por ser exhaustiva y excluyente. El tipo 1 combina dualismo y fenomenalismo, el tipo 2 combina dualismo con transfactualismo, el tipo 3 combina monismo con fenomenalismo y el tipo 4 combina monismo con transfactualismo.

Realistas y neopositivistas comparten una ontología dualista, por ende, coinciden en que pueden realizar explicaciones causales del mundo. Alternativamente, analiticistas y reflexivistas comparten una ontología monista, por lo que pueden formular interpretaciones del mundo. Por otro lado, neopositivistas y analiticistas coinciden en una ontología fenomenalista, por lo que asumen que el conocimiento científico del mundo solo puede obtenerse a través de datos directamente observables. Inversamente, realistas y reflexivistas comparten una ontología transfactual por lo que plantean que el conocimiento puede estar basado en datos no directamente observables pero detectables.

En el ámbito del análisis de políticas esta propuesta permite localizar las teorías según las asunciones metodológicas intrínsecas de aquellas y, por ende, alinear las decisiones que toma el investigador para una selección armónica del marco analítico, las teorías y el método de investigación (Tabla 3.2). Esta cuestión es fundamental, especialmente en un campo de estudio en que las teorías generales de las políticas públicas se ensamblan con fuentes teóricas de otras disciplinas para comprender los asuntos de política propios de cada sector y su dinámica de funcionamiento.

Tabla 3.2 Tipología de metodologías e implicaciones causales

Metodología	Tipo de causación	Lógica de causación	Procedimiento para la explicación o interpretación causal	Propósito de la investigación	Estatus del conocimiento generado
Neopositivismo	Generalización empírica	Explicación variable orientada	Falsación de teorías tipo ley	Análisis contrafactual de datos observables	Modelos predictivos
Realismo	Disposicional	Explicación caso orientada	Construcción y testeo de teorías de rango medio	Análisis transfactual de datos no observables	Patrones contingentes
Analiticismo	Configuracional	Interpretación variable orientada	Construcción y testeo de teorías de tipos ideales	Análisis contrafactual de datos observables	Tipologías
Reflexivismo	Dialéctica	Interpretación caso orientada	Testeo crítico de teorías	Análisis transfactual de datos no observables	Narrativas

Fuente: Fontaine et al. (2019) a partir de Jackson (2016).

En el caso del neopositivismo (Fontaine et al. 2019, 23-24), las investigaciones sobre diseño de políticas públicas buscan producir explicaciones predictivas sobre regularidades en las relaciones causales en las que la política pública es una variable dependiente o independiente. Las investigaciones neopositivistas están sustentadas en el principio de falsabilidad popperiana y conducen a la construcción de leyes nomotéticas. En esta alineación las investigaciones se estructuran a través del análisis contrafactual de fenómenos observables empíricamente desde una lógica probabilística de la causalidad. En términos de los métodos la tendencia es el uso de experimentos y comparaciones nomotéticas de n-grande para controlar las variables independientes en el marco de un testeo de covariación. Sin embargo, también

pueden utilizar estudios de un solo caso para comprobar las reglas generales deducidas de las comparaciones mencionadas.

Desde el posicionamiento realista (Fontaine et al. 2019, 24), el propósito de la investigación es construir y testar de teorías de rango medio para producir explicaciones contextuales sobre resultados de políticas públicas en el marco de sistemas abiertos de condiciones insuficientes, pero necesariamente parte de unas condiciones innecesarias pero suficientes.⁷ Desde este encuadre, las investigaciones proceden a través del análisis transfactual de fenómenos no observables que están incluidos en patrones contingentes de causación. Las investigaciones se desarrollan desde una lógica mecanística de la causalidad, a través de comparaciones caso-orientadas (en lugar de variable-orientada) y experimentos para dilucidar los mecanismos causales que explican el resultado de una política pública.

La metodología analicista (Fontaine et al. 2019, 24), apuesta por producir interpretaciones variable orientada de las políticas a través de la teorización de tipos ideales, para ello, apuesta por el análisis contrafactual de fenómenos observables organizados a través del uso de tipologías. Las investigaciones analicistas no buscan la generalización empírica, más bien, sirven para especificar, refinar o recalibrar configuraciones particulares de factores causales y precisar los momentos de contingencia histórica en el que la trayectoria de una política pudo haber ido en otra dirección.

¿Dónde se inscribe esta investigación?

Esta tesis se inscribe en una metodología reflexivista. La alineación proviene de la combinación de una perspectiva monista respecto a la relación mente-mundo y un posicionamiento transfactual en cuanto a la aprehensión de objetos y entidades que trascienden la experiencia. Desde esta metodología, la investigación parte de una intención de conciencia de sí mismo, traducido en un esfuerzo sistemático por analizar su rol particular como productor de conocimiento, localizándose en el contexto social y político en el que se ejerce dicha actividad.

Una ontología reflexiva orienta la investigación a considerar las implicaciones de pensar el conocimiento como constructo inseparable (pero no reducible) a la posición social y a las prácticas metodológicas del investigador. Por tal razón, el conocimiento que se genera desde esta alineación se encuentra imbricado en el conjunto de relaciones sociales que están imbuidas y marcadas por la raza, el género, la clase, la sexualidad y otras lógicas de

⁷ En inglés: *insufficient, but necessary part of an unnecessary but sufficient condition* (INUS).

distinción. Así, el conocimiento reta o estabiliza estas distinciones, por lo que el ejercicio investigativo debe converger no solo en el análisis de lo experimentado en el campo empírico, sino en el conocimiento que sostiene los arreglos políticos y sociales que dan sentido a la experiencia. En virtud de lo anterior, una inferencia empírica no es una simple representación de una situación o un estado de cosas, sino una unidad de conocimiento dialécticamente involucrada en una lucha con su objeto.

En esta tesis, el objeto es el diseño de una política pública y la relación dialéctica que se genera en la explicitación del conocimiento social que orientó la construcción de un problema de política la selección de los instrumentos y la focalización del grupo poblacional sobre el que se distribuyen beneficios y/o restricciones.

¿Cómo conocer las políticas públicas?

Desde el reflexivismo solo es posible conocer las implicaciones prácticas del investigador en el contexto en el que aquel se encuentra enraizado. El conocimiento de los arreglos sociales no inicia con el conocimiento del mundo sino del ser; por ello, la tarea del investigador se concentra en identificar las fuerzas históricas y los factores que influyen en el presente. En este proceso, el núcleo consiste en analizar las formas en que esas fuerzas y factores están implicados en la propia actividad investigativa.

El reflexivismo es histórico en el sentido de reflejar patrones que clarifican el presente. En este sentido, la interpretación de la causación es dialéctica, en la medida que el vocabulario teórico usado para interrogar el mundo social es: “Continually in the process of emerging from that world and then collapsing back into it as historical change is provoked by the very articulation of that vocabulary. (Jackson 2016, 175-176)”.

La idea de la causación dialéctica proviene de una discusión hegeliana sobre la forma en la se produce el conocimiento filosófico. La dialéctica en Hegel plantea un proceso en el que el conocimiento emerge de un movimiento intelectual constante en el que a partir de definiciones o puntos de vista menos sofisticados se pasa a otros más sofisticados a través de la resolución de antinomias. Para Hegel, el conocimiento se origina en ejercicios de demostración en los que se le da valor de verdad a una proposición, a partir de la demostración de la falsedad de su negación.

La idea de negación hegeliana puede referirse a la “negación determinada” o a la “negación abstracta”. Cuando se procede con la segunda se produce una anulación completa de lo que se niega, perfeccionando una actitud escéptica que fulmina la antinomia y se estanca la

generación de conocimiento (Pardo-Oláguez y Reyes Cárdenas 2016). En contraposición, la negación determinada funciona como motor de lo real imprimiéndole movimiento. La explicación es esta: se trata de una forma de negación que se realiza en virtud de las contradicciones de la cosa misma que se indaga sin usar ideales extra históricos o principios metafísicos. En el lenguaje hegeliano el producto de este ejercicio sería una “negación determinada de lo negado” de la que surgen nuevas “figuras”. Las figuras equivalen a unidades de pensamiento que tienen movimientos y alteraciones, cumpliendo la función de darle inicio y proceso a la producción de conocimiento. De acuerdo con esto “en la negación queda hecho el tránsito por el que el proceso se va dando por sí mismo a través de la serie completa de las figuras” (Hegel 2010, 151).

En la negación determinada, Hegel describe el curso de la historia como el tránsito de una figura de la conciencia⁸ y del espíritu,⁹ en el marco de una serie unidireccional y finita de dichas figuras. Se trata de una concepción teleológica y especulativa de la historia, según la cual, aquella se encuentra definida por el desenvolvimiento necesario de las sucesivas plasmaciones históricas del espíritu, que culmina en un estado final de autorreflexión y saber de sí (Romero 2013). Esta tradición presenta la historia del mundo como la exhibición del Espíritu, es decir, la explicitación del conocimiento de todo aquello que es potencial, en la pugna constante por resolver los dilemas sociales que resultan por la imperfecta realización de la libertad en un contexto dado. Políticamente, lo anterior significa que la reflexión sobre “sí mismo” como productor de conocimiento en un entorno definido, podría ser el inicio de la transformación de condiciones sociales opresivas legitimadas por el conocimiento social hegemónico.

En el plano del análisis de las políticas públicas, los anteriores razonamientos filosóficos permiten delinear una perspectiva investigativa de crítica inmanente, en el que la indagación empírica del caso de estudio se realiza a partir de los principios que provienen de las mismas condiciones presentes en el caso y no de parámetros o condiciones externas (lo que se conoce como crítica trascendente). El ideal normativo no lo fija el analista de política pública, sino que lo establecen los actores de política, en sus instituciones, en sus definiciones de sentido y en las declaraciones abstractas acerca de los derechos y los objetivos sociales.

Sin embargo, una postura reflexivista sobrepasa la cavilación íntima, para pensar la investigación como una herramienta potente para propiciar el proceso de autoconocimiento en

⁸ La conciencia en Hegel es una unidad de actuación práctica y teórica.

⁹ El espíritu en Hegel es la unidad de la autoconciencia.

los miembros de un grupo social con los que se comparte un estándar de valores, respecto al funcionamiento del mundo social. Haciendo explícitos los principios epistemológicos que el grupo usa (de los que quizás no están del todo conscientes) y generando conocimiento sobre las implicaciones de estos principios en el resto de sus creencias, puede ayudar a confrontar los ideales normativos que dichos actores pretenden alcanzar y la distancia frente a estos por los efectos prácticos del uso de dichos principios en el terreno político (Geuss 1981).

Lo que le da estatus y validez al conocimiento generado desde una metodología reflexiva, es la capacidad de evidenciar la relación entre los resultados de la investigación y su inscripción en el conocimiento práctico que orienta las actividades de cierto grupo social. En esta medida la función del conocimiento puede contribuir a la clarificación crítica de las ideas y sensibilidades que caracterizan a un grupo social; sin embargo, también podría apoyar el trabajo de una comunidad epistémica en la eliminación de sesgos o distorsiones sistemáticas que reprimen y marginalizan la perspectiva de cierto grupo en el escenario público.

En el análisis de políticas, públicas el diseño de políticas es analizado como un proceso de emancipación y empoderamiento de grupos sociales sometidos a patrones históricos de subordinación social y política. En este sentido, las políticas resultan de la producción de conocimiento social situado en la interacción de valores, contextos y audiencias en cierto momento temporal. En la misma línea, los instrumentos son entendidos como fuerzas causales que intervienen en un juego argumental sobre contingencia, valores y prioridades a ser abordados por una política.

3.1 Argumento de causación y causalidad

En el terreno de las políticas públicas, las explicaciones causales han adquirido vitalidad en distintas comunidades académicas como estrategia de transparencia metodológica en la construcción de cadenas de datos. Parto del principio de pluralismo metodológico para admitir que existen más de una forma de realizar análisis causales como resultado de distintos tipos de alineación ontológica. Para producir una explicación causal, se requiere un argumento de causación [*causation*] y uno de causalidad [*causality*]. La primera se refiere a una hipótesis o teoría acerca de una relación causal. La segunda se refiere a la relación causal entre dos entidades y eventos. Diferentes concepciones de la causación resultan en diferentes formas de formular y validar inferencias causales.

Para Jackson (2016), el posicionamiento ontológico que envuelve esta investigación implica una interpretación dialéctica de la acusación. Este tipo de argumento es incompatible con una

intención de investigación que se concentra en encontrar relaciones contrafactuales o mecanísticas con el propósito de crear o comprobar una teoría. Las investigaciones de corte reflexivista se caracterizan por dar cuenta de la “interacción entre las condiciones sociales y los esfuerzos explícitos para delinearlas” a través de narrativas (Jackson 2016, 221). En este nivel, el conocimiento es en sí mismo causa y efecto de la conjunción de diversas fuerzas sociales. Se trata de un proceso “de transición, de convertirse, operando a través de la interacción de contradicciones, paradojas y disonancias que subyacen aparentemente al orden social.

¿Cómo generar un argumento de causalidad coherente con el tipo de causación? Encuentro en la noción de causalidad constitutiva (Schwartz-Shea y Yanow 2012) un apareamiento armónico con un argumento de causación dialéctico, en la medida que su definición obedece a un interés por comprender la manera en que los actores entienden su contexto, explícita o tácitamente, y las razones por las cuales toman ciertas decisiones en el espacio público. Esta orientación de la causalidad es sensible al efecto de los significados de la política, los valores, los sentires y las creencias sobre el diseño de las políticas. Se trata de producir explicaciones de eventos y entidades en términos de la interpretación de los actores de sus propios contextos; en suma, los significados que se inscriben en las políticas.

Ambas autoras se encuentran inscritas en lo que se denomina enfoques interpretativistas de análisis de políticas públicas (Yanow 1996; Bevir y Rhodes 2003; Wagenaar 2007). Estos enfoques comparten la tendencia de concentrarse en contextos específicos de sentido, en vez de buscar generalizaciones abstraídas de contextos particulares. En el caso de Yanow, los pasos para un análisis interpretativo de política son la identificación de los artefactos que transportan sentido, la identificación de comunidades de sentido, la identificación de discursos y la identificación de puntos de conflicto y fuentes conceptuales que reflejan distintas interpretaciones (Yanow 2011). Sin embargo, la alineación ontológica de Jackson está pensada precisamente para evitar adscribirse en uno de los lugares que plantea la dicotomía “(neo)positivismo – interpretativismo” o “(neo) positivismo-constructivismo”. Lo anterior, debido a que estas clasificaciones no son eficientes para captar la estratificación ontológica dual (ontología de mundo y ontología científica) de la realidad, reduciendo las discusiones metodológicas a cuestiones de métodos y técnicas en perjuicio de la metodología:

Despite the best intentions of many who use this distinction, the result of contrasting “positivism” and “interpretivist” scholarship seems to be the kind of faux synthesis advocated

by David Laitin (2003) in which participant-observation and other experience-near modes of data collection are assigned the role of gathering raw materials for the testing of covering-law hypotheses (Jackson 2016, 40).

Intentaré resolver esta contradicción justificando que la causalidad constitutiva es coherente con un posicionamiento monista (ontología de mundo) y transfactual de la realidad (ontología de la ciencia). En relación con la ontología de mundo, Wagennar (2007) acusa la propuesta interpretativa de Yanow de incurrir en “realismo de sentido” [*meaning realism*] por la consideración del lenguaje como artefacto que transporta significados. Esto significa una tendencia por reificar la significación de los actores, asumiéndola como una entidad fija que puede ser descubierta y que existe de manera independiente al investigador. En esta línea, el intérprete y el objeto de interpretación son distintos por lo que el primero no está involucrado en el segundo.

Este argumento pierde nitidez a la luz de la propuesta que realiza Yanow en relación con los niveles de interpretación y creación de sentido en la investigación interpretativa de las políticas (Yanow 2011). En esta propuesta se establecen las diferencias entre la interpretación realizada por los actores del contexto que se investiga, la interpretación del analista sobre dicha interpretación y la interpretación del lector del documento de análisis. Yanow puntualiza que el análisis de política no puede ser conducido desde una posición externa a lo que está siendo estudiado, por lo que la intervención del analista implica clarificar las múltiples interpretaciones de los significados de política [*policy meaning*] realizados por distintos grupos, así como entender los dispositivos a través de los cuales se generan significados, para asegurar que las interpretaciones de grupos sociales subrepresentados también puedan ser escuchados en el escenario público.

En términos de la verificación de la ontología científica, la causalidad constitutiva está basada en la idea de comprender los significados a través de la intención. Se trata un aspecto interno que está detrás de la acción y de los resultados que supuestamente desencadena en el ámbito externo (von Wright 1971, 86). En el proceso de aprehender las intenciones en el “espacio público semiótico” de cada contexto, se generan códigos compartidos que permiten adscribir intenciones a acciones. Las intenciones están mediadas por las experiencias compartidas, las creencias, los valores, rutinas y prácticas de los miembros de una cultura.

3.3 Selección de casos y utilidad de una estrategia comparativa

Esta es una investigación caso-orientada. En el reflexivismo, la selección del caso se debe realizar a partir del enraizamiento del investigador en las situaciones sociales sobre las que aquel se encuentra inmerso, para poder teorizar las condiciones sociales en las que se da la producción de conocimiento. Este criterio es indispensable para que los resultados de la investigación no sean confundidos con “hipótesis falseables u otras conjeturas representacionales” (Jackson 2016). Así mismo, la lógica dialéctica del reflexivismo demanda que la producción de conocimiento se inserte en un escenario de disputa particular para que pueda cumplir una función de golpe de ola, esto significa una forma de problematización y generación de conocimiento en la que las herramientas de producción de conocimiento se redirigen a la situación del investigador en sí mismo, en el marco de un campo político en el que se visibilizan los arreglos sociales y políticos que dan forma y sentido a la experiencia.

En virtud de un interés por pensar, crear, investigar y encarnar estrategias corporales que ponen en evidencia el régimen heteronormativo, me he visto insertado en comunidades académicas y políticas donde se promueven discusiones e intervenciones políticas. Comparto con estas comunidades un interés por lograr cambios en la teoría y en la práctica, específicamente, respecto a la manera en que las políticas públicas pueden producir efectos transformadores, que remuevan del espacio social las condiciones que inhiben a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas del autodesarrollo y la autodeterminación.

Esta investigación surge desde el nivel empírico y está irradiada por una posición crítica respecto a la economía política para la administración y gestión de las poblaciones en el contexto institucional colombiano. Particularmente, respecto a una tradición administrativa de usar políticas de focalización poblacional, que construyen su sujeto destinatario de la política, utilizando una lógica de singularización de atributos identitarios; por ejemplo, “política pública de personas afro”, “políticas públicas de mujeres”, “política pública de habitante de calle” o “política pública de las personas en situación de discapacidad”.

Hay dos problemas en esta tradición. El primero es que su uso está sustentado una lógica de política, según la cual, la separación de grupos meta a través de atributos identitarios en distintas políticas de focalización contribuyen a generar miradas situadas sobre los problemas que enfrentan individuos y grupos sociales. En este sentido, se ha estabilizado una costumbre administrativa de pensar las políticas sociales de los grupos sociales a través de estrategias de

mono-focalización, en la que el grupo meta se ensambla con base a un solo criterio identitario. Esta costumbre se ha transformado en una verdad institucionalizada, por lo que no hay espacio en el campo burocrático para considerar otras lógicas de gestión de la economía de las poblaciones. Adicionalmente, la tradición administrativa se ha venido reproduciendo en las entidades territoriales (municipios y departamentos), por lo que es común que municipios con bajas capacidades institucionales tengan un catálogo amplio de políticas poblacionales, pero con bajos niveles de institucionalización.

El segundo problema de las políticas de focalización poblacional basadas en una lógica de singularización de atributos identitarios reside en que se ha creado una disposición de oferta, por parte de los gobiernos municipales y el gobierno nacional, por canalizar la atención de problemas públicos relacionados con el ejercicio de derechos a través de la segmentación de conjuntos poblacionales. Por lo anterior, una parte de los movimientos sociales que orientan sus acciones a la generación de cambios en las institucionales formales, construyen sus demandas colectivas en línea con los canales de reconocimiento que ofrece el Estado a través de las políticas poblacionales. Esto ha conducido a un ejercicio de hiperfragmentación identitaria del escenario político, generando a su vez competencia entre los actores sociales por la política que visibiliza el atributo particular que define una identidad colectiva.

Lo anterior me lleva a preguntarme si las políticas que focalizan grupos sociales considerados socialmente como “vulnerables” o sometidos a patrones históricos de discriminación, están contruidos sobre una falsa dicotomía entre reconocimiento y redistribución (Fraser 2000), es decir, si están orientadas por un discurso de reconocimiento inferiorizante que bloquea las discusiones entre diseñadores de políticas sobre la redistribución de bienes materiales y simbólicos en el espacio social.

En virtud de mi interés por el estudio de la sexualidad y el género en el plano político, he concentrado mi interés en la denominada “política pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas” en Colombia. Se trata de un instrumento normativo administrativo aprobado por el poder ejecutivo en el año 2018, que contempla acciones para la transversalización del enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas en la administración pública nacional, y la territorialización de acciones a través de departamentos y municipios del país.

Me sitúo en este en el caso de referencia, para posicionarme críticamente frente a las estrategias institucionales colombianas que se adoptan para enfrentar situaciones de desigualdad y desbalance en las relaciones de poder respecto al grupo poblacional del que hago parte. Bajo este razonamiento, me interesa analizar críticamente la forma en que se produce “el destinatario de la política” en el marco del diseño de una política, específicamente, desde las lógicas fundamentales que utilizan los decisores para instalar la provisión de bienes y servicios en el diseño de un grupo meta de política.

Mi enraizamiento en las comunidades políticas y epistemológicas relacionadas con las políticas sobre orientaciones sexuales e identidades de género no normativas en el contexto institucional colombiano me lleva a intuir que los dispositivos actuales están concebidos bajo un relato de reconocimiento que expresa el sujeto de la política como un “otro” minoritario, subalternizado y desconectado de una agenda de participación política a través de las prácticas corporales hetero disidentes. Se trata de un proceso de reconocimiento inspirado por un contexto de discusión, en el que se propende por el acceso a las instituciones, pero preservando intacto el conocimiento social que da lugar a dichas instituciones. En esta perspectiva, permanece intacta y oculta la discusión sobre cómo en la práctica aquellas reifican la heteronormatividad y las relaciones de poder opresivas. Lo anterior, respaldado en los siguientes datos empíricos:

Estoy movilizado a utilizar el análisis de política pública como estrategia para visibilizar lo que permanece oculto o para desmitificar los relatos que sustentan la puesta en marcha de un tipo específico de intervención estatal. Pretendo explicitar el régimen conceptual que vertebra las políticas públicas colombianas sobre orientaciones sexuales e identidades de género diversas, estudiando las fuerzas históricas que inscriben el conocimiento social con el que se definen los grupos meta y el tipo de provisión social que reciben.

La lógica de una investigación reflexivista implicaría la selección de un solo caso sobre el que se genera un tipo de conocimiento denominado como “narrativas interpretativas”; sin embargo, una estrategia comparada podría ser pertinente si el objetivo del investigador es: “De-naturalize a set of taken-for-granted assumptions about social order by delineating an empirical alternative or to incorporate multiple cases into a more holistic view that supervenes on the individual cases (Jackson 2016, 222)”.

El propósito de desmitificación es exigente. Una interpretación dialéctica de la causación impide realizar una comparación usando un estándar de valores externos al contexto

investigador. Por el contrario, el análisis de los casos se confronta a la luz de sus propias posibilidades históricas. ¿Cuáles son estas posibilidades? Aquellas que permitan realizar una crítica a los marcos institucionales en los que se desarrollan las políticas, visibilizando y cuestionando los valores que sostienen dichos arreglos institucionales y explicitándolos como determinantes del bloqueo de las posibilidades históricas de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas de autodesarrollarse y autodeterminarse.

Esta forma de análisis es coherente con el propósito reflexivista de explicitar dialécticamente las condiciones de producción de conocimiento que inscriben al investigador en un contexto, para explicitar las distorsiones y asimetrías de ciertos grupos sociales, en relación con su posibilidad de participar en pleno derecho en la definición de los arreglos que definen la interpretación de los valores en un espacio social. Si bien Jackson habla desde el campo de las relaciones internacionales, en el análisis de políticas públicas una estrategia comparativa de caso orientado es útil para generar conocimiento sobre las dinámicas internas de los subsistemas de políticas, en contraposición al análisis de correlaciones a través de modelos estadísticos. En síntesis, para los estudios de políticas puede ser que ante ciertos intereses de investigación sea más útil indagar en detalle los casos específicos, en lugar de simplemente examinar las relaciones entre las variables en el nivel macro (Peters 2020).

Considero útil adoptar una estrategia de comparación de variación concomitante, seleccionando un segundo caso con diferencias en el contenido del *explanans* (ciudadanía) y el *explanandum* (diseño de política). Se trata dos instancias casuísticas que exhiben caminos institucionales diferentes hacia un mismo tipo de política, pero con diferentes lógicas de focalización y provisión de bienes y servicios. La función del segundo caso es dar apertura a una realidad empírica alternativa, en la que una política dirigida a la distribución de beneficios para personas trans es interpretada por sus actores a través de un marco de significación que la presenta como un proceso movilizador de las agendas sociales de los grupos sociales focalizados y que, además, facilita el desarrollo de procesos de emancipación corporal. De allí que se presente la experiencia del caso como una instancia de coproducción en el diseño de políticas.

La inclusión del segundo caso se justifica como una estrategia de contrastación de dos políticas distintas, tanto por el contexto en el que se producen como por el diseño que adoptan. El caso cumple la función de desnaturalizar el relato de los actores institucionales colombianos y, a la vez, sirve como estrategia argumentativa para desmitificar el “conocimiento dado por sentado” de los emprendedores sociales de política, según el cual las

políticas de focalización restringida son la única alternativa para la atención de grupos sociales que demandan acciones de intervención del Estado para propiciar entornos de goce efectivo de derechos.

Este caso corresponde a la política nacional dirigida a personas trans en Uruguay. Esta fue diseñada por el Consejo Nacional de Diversidad Sexual¹⁰ adscrito al Ministerio de Desarrollo Social. La política fue institucionalizada mediante una ley aprobada por el parlamento¹¹ y posteriormente fue reglamentada por varias agencias del ejecutivo. Algunos instrumentos de la política funcionan bajo una lógica de focalización (por ejemplo, transferencias monetarias) y otros con una orientación más universalista, pero con enfoque diferencial en su prestación (por ejemplo, salud sexual y reproductiva y respeto a la diversidad sexual y de género en el espacio educativo) (MIDES 2013a; Ministerio de Salud pública 2016).

Si bien la política realiza una focalización sobre personas trans, el nivel de problematización de la situación del grupo-meta y la selección de instrumentos de política parece estar orientada por una conjunción de ideas e instituciones que hacen de un asunto de una política concreto, una instancia de discusión política sobre discriminación estructural, déficits de democracia, asimetría de relaciones de poder y distorsiones en la distribución de bienes materiales y simbólicos en razón de la identidad de género.

El uso del caso dos como punto de comparación permite tener un campo de visión ampliado sobre los efectos prácticos de los “principios epistemológicos” que usan los actores en el contexto en el que estoy enraizado, para elaborar demandas sociales, interactuar con el Estado, fijar grupos merecedores de política y pensar nuestra situación como individuos sujetos por mecanismos biopolíticos de gestión poblacional.

El contexto institucional del caso dos presenta las siguientes características:

- Una dinámica social en la que el movimiento de diversidad sexual desarrolló un marco interpretativo y de militancia, asentado sobre una perspectiva interseccional que “ligó los problemas de discriminación por género, etnia-raza y orientación sexual e identidad de género con otras formas de construcción de la otredad y el sistema de clases sociales” (Sempol 2016, 324).

¹⁰ Se trata de un espacio de articulación de actores sociales y estatales, creado para integrar el enfoque de diversidad sexual, no heterosexista en las políticas públicas “a los efectos de erradicar la discriminación de las personas gais, lesbianas, transgénero, transexuales e intersexuales” (Decreto N° 321/015).

¹¹ Parlamento uruguayo. Ley Trans-19684/2018.

- La resignificación política de la categoría “diversidad” por parte de los actores sociales como eje de construcción de una agenda política, articulada y transversalizada por discusiones conectadas a los déficits democráticos, la injusticia social, la homogenización social y el pluralismo jurídico (Sempol 2016).
- Un giro contextual traducido en una “renegociación del orden sexual”, en cuanto a los cambios en las construcciones sociales sobre las orientaciones sexuales y las identidades de género (Sempol 2012).
- Construcción del problema de política pública, partiendo de considerar la identidad de los grupos sociales trans como eje de articulación política, sin restringir la discusión política al mero reconocimiento de derechos culturales (Sempol 2013a).
- Utilización de instrumentos de focalización selectiva ejecutados para construir grupos-meta de política, dando cuenta de subordinaciones específicas en el marco de una matriz de política social universalista (Lukomik 2013).
- Institucionalización de acuerdos organizacionales inter e intra sectoriales para la transversalización del enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas (Rocha 2014).

La comparación entre países distintos es útil para estudiar contextos e identificar las múltiples formas que puede adoptar un fenómeno, así como sus mecanismos comunes (dellaPorta y Keating 2013, 226-236). Por tal motivo, opté por un estudio multicaseos (Yin 2018) que indaga intervenciones institucionales similares (políticas públicas sobre orientaciones sexuales e identidades de género no normativas) en un número limitado de casos, cuya selección fue realizada por razones analíticas (Peters 2003, 11).

Este tipo de diseños tiene la “capacidad de llegar más allá de las mediciones estadísticas descriptivas, hasta una comprensión en profundidad de procesos históricos y motivaciones individuales” (dellaPorta y Keating 2013, 216). En esta línea, el objetivo de la investigación social “consiste en la comprensión profunda de un contexto”. Los diseños basados en multicaseos analizan en detalle un número reducido de casos, estudiando cada uno como un “todo interpretable” con la intención de comprender una unidad compleja más amplia en función de sus similitudes y diferencias (dellaPorta 2013, 217).

3.4 Métodos, técnicas de recolección y análisis de dato

3.4.1 Métodos

En coherencia con el posicionamiento respecto a la causación y a la causalidad, esta investigación se concentró en la indagación de “conceptos *in situ*”, que visibilizaron el “conocimiento local” con el que los actores construyen sus repertorios ideacionales para la toma de decisión y la movilización política (Yanow 2000). Teniendo en cuenta el interés por comprender el contexto en clave de su economía de significación, utilicé el análisis de categorías como forma sustantiva de análisis (Yanow 2015), este método es apropiado para responder a intenciones de investigación que intentan desestabilizar significados impuestos y normalizados, que tienen pleno efecto sobre la manera en que se reconocen a los otros y se les valora como merecedores de la intervención del Estado a través de la provisión de bienestar social.

Las categorías representan y encapsulan grupos amplios de ideas (algunas conocidas explícitamente y otras implícitamente), que sirven como *proxy* lingüístico para facilitar conversaciones públicas acerca de un conjunto más amplio de ideas de lo que se declara explícitamente. En el ámbito de las políticas públicas, las categorías comprimen formas en la que los Estados ejercen influencia sobre los ciudadanos bajo el marco de prácticas administrativas de conteo, agrupamiento, etiquetamiento y focalización. Las categorías utilizan características sobresalientes como criterios de membresía para forjar grupos poblacionales de intervención, por ello, la categorización es sobre todo un artefacto de sentido que, utilizado gubernamentalmente, influencia el estatus y merecimiento de las personas y grupos sociales en el espacio social.

La propuesta de Yanow no vincula el conflicto y el poder como ejes de análisis (Wagennar 2007). Este es un punto neurálgico en mi tesis por la alineación ontológica y las decisiones teórico-metodológicas para analizar políticas públicas de interés. Para superar este vacío la aplicación del método implicó la siguiente ruta para la indagación empírica:

- Identificación de las comunidades interpretativas relevantes en el diseño de política.
- Indagación de los significados específicos que tienen las categorías con los que los actores interpretan la política.
- Análisis de los puntos de conflicto y las fuentes conceptuales que reflejan las disputas entre los actores en relación con el policy context y el diseño de la política.

Para articular el problema de investigación, el marco analítico, las teorías y el método de investigación, se seleccionaron tres macro categorías teóricas para cada uno de los tres componentes del marco analítico. Cada macro categoría engloba la indagación empírica de cada una de las variables de cada componente (Tabla 3.3).

Tabla 3.3 Articulación del marco analítico y el método de investigación

Componente del marco	Macro-Categoría
Contexto social	Ciudadanía
Contexto del asunto	Orientaciones sexuales e identidades de género
Diseño de política	Focalización

Elaborado por el autor.

En el contexto social (instancia 1), el interés reside por entender la manera en que los actores definen la categoría ciudadanía y los valores políticos que orientan dicha conceptualización y su disputa política en el entorno social. Aquí es importante clarificar que “ciudadanía” es tanto una variable empírica, como una macro categoría teórica que “arrastra” la información empírica del componente para visualizar la escena completa del contexto social. El detalle de las variables y observables empíricos puede ser consultado en el protocolo de investigación anexo a la tesis.

En el contexto del asunto (instancia 2), el objetivo consiste en dar cuenta de la manera en la que los actores interpretan las orientaciones sexuales y las identidades de género como ejes de construcción de grupos merecedores de política. Finalmente, en el diseño de política (instancia 3), el objetivo es analizar la forma en que los actores interpretan el sentido y el

alcance de la focalización como proceso de ensamblaje de un grupo meta. Este proceso interpretativo me permite derivar “categorías empíricas” que encuadran los significados que los actores le atribuyen al diseño de política.

3.4.2 Recolección de datos

El proceso de recolección de datos se surtió a través de la revisión de documental y la entrevista semiestructurada a profundidad. En cuanto a la primera técnica, la revisión se concentró en documentos institucionales (técnicos y jurídicos) producidos en el marco del proceso de diseño de la política por los actores participantes del proceso (Tabla 3.4 y Tabla 3.6). En cuanto a la segunda, se seleccionaron actores sociales, estatales y académicos que participaron directamente como agentes de diseño de las políticas de interés o por su conocimiento global sobre los procesos de reconocimiento de derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas en los casos de estudio (Tabla 3.5 y Tabla 3.7).

Tabla 3.4 Fuentes primarias de recolección de datos. Documentos de política. Caso 1. Colombia

Documento	Tipo	Fuente	Año
Ruta para formulación de política pública nacional para la garantía plena de los derechos de las personas LGBTI en Colombia y de sus organizaciones	Institucional	Comisión asesora, Ministerio del Interior	2011
Encuentro regional zona amazónica (departamentos: Amazonas, Putumayo, Caquetá y Vaupés) para organizaciones, activistas y personas LGBTI: insumos regionales participativos e incluyentes para la construcción de la política pública nacional LGBTI	Institucional	Ministerio del Interior	2012
Encuentro regional zona caribe (departamentos: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Sucre, Magdalena y San Andrés islas) de organizaciones y activistas LGBTI: insumos regionales participativos e incluyentes para la construcción de la política pública nacional LGBTI	Institucional	Ministerio del Interior	2011
Encuentro regional zona eje cafetero (departamentos: Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda) de organizaciones y activistas LGBTI: insumos regionales participativos e	Institucional	Ministerio del Interior	2011

incluyentes para la construcción de la política pública nacional LGBTI			
Encuentro regional zona pacífico (departamentos: Chocó, Nariño, Cauca y Valle del Cauca) de organizaciones y activistas LGBTI “insumos regionales participativos e incluyentes para la construcción de la política pública nacional LGBTI	Institucional	Ministerio del Interior	2011
Encuentro regional zona andina (Bogotá D.C, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander, Boyacá, Tolima y Huila) para organizaciones, activistas y personas LGBTI: insumos regionales participativos e incluyentes para la construcción de la política pública nacional LGBTI	Institucional	Ministerio del Interior	2013
Encuentro regional zona orinoquía (departamentos: Meta, Arauca, Casanare, Vichada, Guania y Guaviare) para organizaciones, activistas y personas LGBTI: insumos regionales participativos e incluyentes para la construcción de la política pública nacional LGBTI.	Institucional	Ministerio del Interior	2012
Marco político y conceptual de la política pública nacional colombiana para la garantía de los derechos de las personas de los sectores sociales LGBTI (lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersex) y de las personas con identidades sexuales de género no normativas.	Institucional	Ministerio del Interior	2013
Política Pública Nacional para la garantía del ejercicio de derechos de Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgeneristas e Intersexuales (LGBTI)	Institucional	ATENEA/Ministerio del Interior	2015
Por el cual se adiciona una sección al Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionada con el trámite para corregir el componente sexo en el Registro del Estado Civil	Institucional	Ministerio del Interior	2015
Plan de acción de la política pública para la garantía del ejercicio de derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas	Institucional	Ministerio del Interior	2015
Proyecto de decreto “Por el cual se adopta la Política Pública Nacional para	Institucional	Ministerio del Interior	2016

el ejercicio pleno de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI)”			
Recomendaciones y observaciones al borrador de Decreto de Política Pública LGBTI	Institucional	Defensoría del Pueblo	2016
Recomendaciones y observaciones al borrador de Decreto de Política Pública LGBTI	Institucional	Defensoría del Pueblo	2016
Información sobre proceso de construcción de Política Pública Nacional dirigida a la garantía de derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas	Institucional	Defensoría del Pueblo	2017
Respuesta a requerimiento ETMI17-13680 en torno a información sobre el proceso de formulación de la política pública LGBTI y sus mecanismos de implementación	Institucional	Ministerio del Interior	2017
Propuesta de reglamentación del Grupo Técnico para la Garantía en el Goce Efectivo de los Derechos de las Personas LGBTI y de las Mesas Temáticas que lo conforman	Institucional	Ministerio del Interior	2018
Plan de acción de la política pública para la garantía del ejercicio de derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas	Institucional	Ministerio del Interior	2018
Proyecto de decreto “Por el cual se expide la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas	Institucional	Ministerio del Interior	2018
Por el cual se adiciona un capítulo al Título 4, a la parte 4 del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, para adoptar la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas	Institucional	Presidencia de la República Ministerio del Interior	2018
Plan de acción de la política pública para la garantía del ejercicio de derechos	Institucional	Ministerio del Interior	2019

de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas			
ACTA No. 3 del Grupo Técnico de la Política Pública LGBTI – Decreto 762	Institucional	Ministerio del Interior	2020
Informe de cumplimiento de la sentencia de 01 de julio de 2020	Institucional	Ministerio del Interior	2020
Reglamento interno del grupo técnico para la garantía en el goce efectivo de los derechos de las personas LGBTI	Institucional	Ministerio del Interior	2020
Plan de acción para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas	Institucional	Ministerio del Interior y otras 20 entidades del orden nacional	2020

Elaborado por el autor.

Tabla 3.5 Fuentes primarias de recolección de datos. Entrevistas a profundidad. Caso 1. Colombia

Número de Entrevista	Nombre	Tipo de actor	Detalle
1	Alanis Bello	Actora social	Consultora del Ministerio del Interior para el diseño del marco político y conceptual de la política pública
2	Diana Navarro	Actora estatal/Actora social	Exservidora pública Ministerio del Interior Activista social
3	Eliana Robles Pallares	Actora estatal	Exservidora pública Ministerio del Interior
4	Franklin Gerly Gil Hernández	Actor académico	Profesor Asociado. Universidad Nacional de Colombia
5	German Darío Rincón Perfetti	Actor social	Abogado litigante por los derechos de la población LGBTI Integrante de la Comisión Asesora para la formulación de la política pública
6	Gustamber Guerrero Ortiz	Actor social	Integrante de la Comisión Asesora para la formulación de la política pública
7	Gustavo Adolfo Pérez Rodríguez	Actor social	Integrante de la organización LGBTI Colombia Diversa.

8	Hernando Muñoz Sánchez	Actor social	Integrante de la Comisión Asesora para la formulación de la política pública
9	Isabel Rojas	Actora estatal	Consultora del Ministerio del Interior para la formulación de la política pública y la construcción del plan de acción
10	José Fernando Serrano	Actor académico	Profesor Asociado. Universidad de los Andes
11	Juan José Verhelst López	Actor estatal	Delegado de la Defensoría del Pueblo
12	Laura Weinstein	Actora social	Directora Ejecuta Fundación GAAT
13	Magda Cárdenas	Actora estatal	Delegada de la Defensoría del Pueblo
14	Manuel Velandia	Actor social	Activista LGBTI.
15	Marcela Sánchez Buitrago	Actora social	Directora Colombia Diversa.
16	Miguel Rueda	Actor social	Director PINK Consultores
17	Nemias Gómez Pérez	Actor social	Integrante de la Comisión Asesora para la formulación de la política pública
18	Pedro Antonio Posada	Actor estatal	Exservidor público Ministerio del Interior
19	Rocio Macarena Ocampo Lillo	Actora estatal	Subdirectora de Género Departamento Nacional de Planeación

Elaborado por el autor.

Tabla 3.6 Fuentes primarias de recolección de datos. Documentos de política. Caso 2. Uruguay

Documento	Fuente	Año
Situación y desafíos para la inclusión social y el derecho a la salud de las personas transfemeninas en Uruguay	Ministerio de Salud Pública	2013
Claves para la discusión del proyecto de Ley Integral para Personas Trans	División de Derechos Humanos Dirección Nacional de Promoción Sociocultural Ministerio de Desarrollo Social	2017
Repertorio de Políticas Sociales Informe de la 1ra etapa	Instituto de Ciencia Política, Facultad De Ciencias Sociales, Universidad De La República En convenio con la Dirección de Políticas Sociales y la	2008

	Dirección de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social	
Reforma Social Y Desarrollo Con Equidad. Hacia Un Nuevo Sistema De Protección Social	Ministerio de Desarrollo Social Presidencia Nacional del Uruguay Oficina de Planeación y Presupuesto.	2006
Hablando de derechos DESC+A CHARLA DE FORMACION EN DERECHOS HUMANOS 1 ¿Que es la perspectiva en derechos humanos?	Ministerio de Desarrollo Social	2011
Hablando de derechos DESC+A CHARLA DE FORMACION EN DERECHOS HUMANOS 2 ¿Por qué DESC+A?	Ministerio de Desarrollo Social	2011
Hablando de derechos DESC+A CHARLA DE FORMACION EN DERECHOS HUMANOS 3 ¿Por qué la necesidad de una Plan Nacional contra la Discriminación?	Ministerio de Desarrollo Social	2011
Hablando de derechos DESC+A CHARLA DE FORMACION EN DERECHOS HUMANOS 4 ¿Por qué legislar desde los derechos humanos?	Ministerio de Desarrollo Social	2011
Hablando de derechos DESC+A CHARLA DE FORMACION EN DERECHOS HUMANOS 5 Presupuesto basado en Derechos Humanos.	Ministerio de Desarrollo Social	2011
Hablando de derechos DESC+A CHARLA DE FORMACION EN DERECHOS HUMANOS 6 DESC+A y derecho a la vivienda.	Ministerio de Educación y Cultura	2011
Hablando de derechos DESC+A CHARLA DE FORMACION EN DERECHOS HUMANOS 7 Políticas Públicas y diversidad sexual.	Ministerio de Desarrollo Social	2012
Hablando de derechos DESC+A PENSANDO EN DERECHOS HUMANOS 9 Ciudadanía afrodescendiente	Ministerio de Desarrollo Social	2012
Hablando de derechos DESC+A PENSANDO EN DERECHOS HUMANOS 11 Sexualidad y derechos humanos.	Ministerio de Desarrollo Social	2012
Hablando de derechos DESC+A PENSANDO EN DERECHOS HUMANOS 13 ¿Por qué hablar de un sistema de cuidados?	. Ministerio de Desarrollo Social	2012
Hablando de derechos DESC+A PENSANDO EN DERECHOS HUMANOS 14 Personas con discapacidad y derechos humanos	Ministerio de Desarrollo Social	2012
Hablando de derechos DESC+A HILANDO DERECHOS 15 Personas viviendo con VIH	Ministerio de Desarrollo Social	2013
Hablando de derechos DESC+A HILANDO DERECHOS 17 Diversidad religiosa: un indicador de calidad de vida.	Ministerio de Desarrollo Social	2013

Hablando de derechos DESC+A HILANDO DERECHOS 20 Midiendo derechos sociales	Ministerio de Desarrollo Social	2013
Hablando de derechos DESC+A HILANDO DERECHOS 21 Focalización y matriz de protección social.	Ministerio de Desarrollo Social	2013
Hablando de derechos DESC+A CRISTALIZANDO DERECHOS 22 Religión y participación social	Ministerio de Desarrollo Social	2013
Hablando de derechos DESC+A CRISTALIZANDO DERECHOS 23 El derecho a la interrupción voluntaria del embarazo.	Ministerio de Desarrollo Social	2013
Hablando de derechos DESC+A CRISTALIZANDO DERECHOS 25 Nuevas políticas de envejecimiento y vejez	Ministerio de Desarrollo Social	2013
Hablando de derechos DESC+A CRISTALIZANDO DERECHOS 28 DESC y políticas publicas	Ministerio de Desarrollo Social	2013
TRANSFORMA 2013 Trabajo, empleo y población trans en Uruguay.	Ministerio de Desarrollo Social	2013
TRANSFORMA 2014 "Personas trans y educación: Trayectorias truncadas"	Ministerio de Desarrollo Social	2014
TRANSFORMA 2015 Diversidad sexual y derecho a la salud: El acceso de las personas trans.	Ministerio de Desarrollo Social	2015
De silencios y otras violencias. Políticas Públicas, regulaciones discriminatorias y diversidad sexual.	Ministerio de Desarrollo Social	2014
Diversidad Sexual en Uruguay Las políticas de inclusión social para personas LGBT del Ministerio de Desarrollo Social (2010-2014)	Ministerio de Desarrollo Social	2014
La identidad de género en las Políticas Sociales Informe de monitoreo de las políticas públicas de inclusión para personas trans	Ministerio de Desarrollo Social	2013
Políticas Públicas y diversidad sexual. Análisis de la heteronormatividad en la vida de las personas y las instituciones.	Ministerio de Desarrollo Social	2013
TRANSFORMA ENTRETIERRAS QUILOMBO Síntesis de jornadas de trabajo sobre acciones afirmativas para la diversidad sexual, migración y afro descendencia.	Ministerio de Desarrollo Social	2012
TRANSFORMA Trabajo, empleo y población trans-QUILOMBO Trabajo, empleo y población afrodescendiente	Ministerio de Desarrollo Social	2013
Guía Clínica para la Hormonización en personas Trans	Ministerio de Salud Pública	2016
El MIDES y la Política Social 2011-2014	Ministerio de Desarrollo Social	2015
Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay Las transformaciones de los hogares	Instituto Nacional de Estadística Programa de	2015

uruguayos vista a través de los censos de 1996 y 2011	Población de la Facultad de Ciencias Sociales Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración Ministerio de Desarrollo Social Oficina de Planeamiento y Presupuesto Fondo de Población de las Naciones	
TRANSFORMA 2016 "Visibilizando realidades: Avances a partir del Primer Censo de personas Trans"	División de Derechos Humanos Dirección Nacional de Promoción Sociocultural División de Evaluación Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo Ministerio de Desarrollo Social	2016
Censo Nacional de Persona Trans. Sistematización del proceso del Censo de Personas Trans en Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	2017
Decreto N° 321/015 Creación del Consejo Nacional Coordinador De Políticas Públicas De Diversidad Sexual	Presidencia de la República	2015
Ley Integral para Personas Trans N° 19.684 de fecha 07/11/2018	Parlamento	2018
Decreto N° 104/019 de 29/04/2019	Presidencia de la República	2019
Versión taquigráfica de Sesión. Comisión De Población, Desarrollo E Inclusión.	Cámara Alta/Parlamento	6 de noviembre de 2017
Versión taquigráfica de Sesión. Comisión De Población, Desarrollo E Inclusión.	Cámara Alta/Parlamento	22 de marzo de 2018
Versión taquigráfica de Sesión. Comisión De Población, Desarrollo E Inclusión.	Cámara Alta/Parlamento	7 de mayo de 2018
Versión taquigráfica de Sesión. Comisión De Población, Desarrollo E Inclusión.	Cámara Alta/Parlamento	14 de mayo de 2018
Versión taquigráfica de Sesión. Comisión De Población, Desarrollo E Inclusión.	Cámara Alta/Parlamento	11 de junio de 2018
Versión taquigráfica de Sesión. Comisión De Población, Desarrollo E Inclusión.	Cámara Alta/Parlamento	2 de julio de 2018
Versión taquigráfica de Sesión. Comisión De Población, Desarrollo E Inclusión.	Cámara Alta/Parlamento	16 de julio de 2018

Versión taquigráfica de Sesión. Comisión De Población, Desarrollo E Inclusión.	Cámara Alta/Parlamento	6 de agosto de 2018
Versión taquigráfica de Sesión. Comisión De Población, Desarrollo E Inclusión.	Cámara Alta/Parlamento	13 de agosto de 2018
Versión taquigráfica de Sesión. Comisión De Población, Desarrollo E Inclusión.	Cámara Alta/Parlamento	8 de octubre de 2018
Versión taquigráfica de Sesión. Comisión De Población, Desarrollo E Inclusión.	Cámara Alta/Parlamento	10 de octubre de 2018
Diario de sesiones. 53ª sesión extraordinaria	Cámara Baja/Parlamento	18 de octubre de 2018
Diario de sesiones. 35ª sesión ordinaria	Cámara Alta/Parlamento	16 de octubre de 2018

Elaborado por el autor.

Tabla 3.7 Fuentes primarias de recolección de datos. Entrevistas a profundidad. Caso 2. Uruguay

Número de Entrevista	Nombre	Tipo de actor	Detalle
1	Federico Graña	Estatal	Director Nacional de Promoción Sociocultural. Ministerio de Desarrollo Social (2015-2020)
2	Nahia Mauri	Social	Integrante colectivo ovejas negras
3	Martin Couto García	Estatal	Diputado suplente en la Cámara de Representantes de Uruguay. Integrante del grupo –“IR” del Frente Amplio. XLVIII Legislatura de la Cámara de Representantes de Uruguay.
4	Alejandra Spinetti Nuñez	Social	Fundadora Unión Trans del Uruguay
5	Josefina González Da Silva	Social	Fundadora Unión Trans
6	Patricia Gambetta	Social	Integrante del colectivo Trans boys Uruguay
7	Karina Pankievich	Social	Presidenta de la Asociación Trans del Uruguay
8	Andrés Scagliola	Social	Director Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (2010-2015)
9	Mónica Xavier	Estatal	Senadora por el Partido Socialista del Uruguay (2010-2015)
10	Diego Sempol	Social	Fundador del colectivo OVEJAS NEGRAS, profesor de la Universidad de la República y Consultor del MIDES

11	Magdalena Bessonart	Social	Integrante colectivo ovejas negras
12	Florencia Forrasi	Estatal	Servidora pública, Área de Salud Sexual y Reproductiva. Ministerio de Salud Pública.

Elaborado por el autor.

Capítulo 4. Presentación del sector de política

El mundo existe para mí, en el sentido riguroso del término “existir”, en la medida en que mantengo con él relaciones del tipo de las que mantengo con mi cuerpo; es decir, en tanto que estoy encarnado”
-Gabriel Marcel

4.1 Descripción del sector de política

Mis intereses de investigación se concentran en las políticas públicas nacionales sobre orientaciones sexuales e identidades de género no normativas. Se trata de una variedad de acciones públicas desplegadas por distintos actores estatales y no estatales con múltiples posibilidades instrumentales, que permiten el abordaje de los problemas públicos que se presentan derivados de las desigualdades sociales explicadas a partir de la orientación sexual y la identidad de género. Las orientaciones sexuales y las identidades de género no son meros atributos de la identidad, sino campos de disputa política, subjetivación, subalternización y emancipación. Se tratan de ejes de marcación para señalar los cuerpos y las prácticas que se expresan como desviación de la heteronorma.

Utilizo las categorías orientaciones sexuales e identidades de género no normativas como recurso político y académico, para asumir una posición crítica frente a los lenguajes taxonómicos de la identidad y los discursos normalizadores que se utilizan para discutir la sexualidad y el género. Usar estas categorías hace parte de mi lugar de enunciación, pues parto de considerar que las prácticas corporales que performan los individuos se clasifican en términos de lo “normativo” y lo “no normativo”; bajo esta idea, en el contexto social se producen acciones de categorización que diferencian a los individuos, sus “identidades e internalidades” y sus respectivas “alteridades y externalidades” (Restrepo 2012). No obstante, en la descripción empírica de cada caso de estudio utilizaré las nominaciones que los actores de dicho contexto emplean para referirse al grupo social y al grupo meta.

En el contexto latinoamericano hay una variedad de nomenclaturas institucionales para distinguir estas políticas tales como: “políticas de diversidad sexual”, “políticas de la población LGBTI”, “políticas de sectores sociales LGBTI”, “políticas de la comunidad LGBTI”, “políticas de derechos humanos con enfoque diferencial de diversidad sexual y de género”. Para afrontar la polisemia de la categoría “políticas públicas” en Latinoamérica, (Serrano et al. 2020) diferencia las acciones estatales en forma de “medidas legislativas” que reconocen ciertos derechos a personas con orientaciones sexuales o identidades de género no normativas, de aquellas que son “esquemas de política pública” [*policy schemes*], que

implican el diseño de planes de acción o iniciativas de política en asuntos de política social que focalizan personas de los grupos sociales LGBTI. En esta última se estudia los procesos de acción colectiva impulsados por actores sociales para realizar demandas colectivas en la transformación del orden sexual.

A partir de la revisión empírica en 10 países los autores, encuentran una tendencia mayoritaria de políticas relacionadas con la prevención y atención de la violencia y la discriminación debido a la orientación sexual y la identidad de género, a través de la institucionalización de normas jurídicas y regulaciones, con una menor tendencia de políticas que desarrollen provisión de bienes y servicios en materia de salud y educación y políticas de participación social y política.

Institucionalmente, hay dos macro estilos respecto a la manera de definir el grupo meta de estas políticas. En el primer estilo, encontramos políticas que focalizan y distribuyen beneficios en grupos sociales que están inmersos en situaciones de discriminación por orientación sexual e identidad de género. El propósito de estas políticas es remover obstáculos que limitan el ejercicio de los derechos debido a un atributo personal que concierne a un ámbito de la identidad. En el segundo estilo, las políticas, además de focalizar el grupo social que experimenta los efectos más nítidos del problema de discriminación, también canaliza beneficios y restricciones sobre grupos-metas integrados por heterosexuales. El propósito de estas políticas es desestabilizar los discursos sociales hegemónicos que articulan regulaciones binarias y heteronormadas. Ambos estilos se diferencian por la forma en que se construye el problema de política y la hipótesis de intervención que sostiene la actuación del Estado.

Desde una perspectiva institucional, las políticas públicas sobre orientaciones sexuales e identidades de género no normativas se pueden concretar a través de medidas legislativas que sancionan civil y penalmente las conductas discriminatorias por orientación sexual e identidad de género y/o prohíben los discursos de odio. En este mismo nivel, las medidas legislativas también abarcan otros tópicos de derechos y obligaciones filiales, como aquellas relacionadas con el reconocimiento de parejas del mismo sexo, derechos de parentesco y adopción homoparental. Otras están enfocadas en la eliminación de normas jurídicas discriminatorias, las relacionadas con la edad de consentimiento sexual, los requisitos para el desempeño de profesiones y ocupaciones laborales, y las causales de mala conducta disciplinaria en el caso de servidores públicos y trabajadores oficiales (Smith 2007).

Las políticas también pueden derivarse por la emisión de decisiones judiciales, fruto de complejos procesos jurídicos, en el que activistas y movimientos sociales, apelando al litigio estratégico, obtienen medidas de reconocimiento que implican ganancias simbólicas (cuando la decisión del caso solo afecta al demandante, pero se proyecta un mensaje político colectivo) o ganancias sustanciales (cuando la decisión del caso afecta potencialmente a todas las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas). En ese nivel, las decisiones jurídicas también pueden servir como exhortos a la rama legislativa y ejecutiva para el desarrollo de políticas públicas. Aquella situación está anclada a un proceso más amplio de judicialización de las políticas públicas, en la que la arena judicial se convierte en un campo de disputa política. En este escenario, las Cortes de cierre jurisdiccional deciden sobre cuestiones de alta polarización moral, dictaminan formulas interpretativas de los problemas públicos, exponen lineamientos generales de política y ordenan intervenciones concretas (Epstein, Knight y Shvestova 2001; Ferejohn 2002; Hirschl 2006, 2008).

En el ámbito de la rama ejecutiva, las políticas pueden ser artefactos administrativos o tener un correlato legislativo o judicial que amplíe su potencia y legitimidad. En todo caso, es posible distinguir: políticas enfocadas en garantizar el acceso a centros comunitarios vivienda y refugios, políticas de desarrollo socio-económico, inclusión laboral o empresarial (Serrano 2011), políticas de provisión de servicios de salud con enfoque diferencial (Fredriksen-Goldsen et al. 2014), políticas de desarrollo urbano con perspectiva de diversidad sexual y de género (Yenigun y Eraydin et al. 2019; Gorman-Murray 2011; Barberis et al. 2014), políticas de educación para la erradicación de la discriminación en instituciones de educación públicas y privadas (Biegel y Kuehl 2010; Walton 2008) y políticas culturales para la deconstrucción de imaginarios discriminatorios.

Otras políticas se cruzan con otras categorías que aportan a la interpretación problemática de la posición social que ocupa el sujeto; por ejemplo, las que intersecan el ciclo vital del grupo-meta. Aquí se encuentran políticas dirigidas -específicamente- a adultos mayores sexo y genéricamente diversos (Cahill y South 2002; Oswald et al. 2019) o las políticas para niños, niñas y adolescentes con construcciones identitarias asociadas a la diversidad sexual y de género (McCandless 2018; Bishop y Atlas 2010; Friedland 2001).

En conclusión, en cada Estado-los dispositivos de intervención mencionados tienen trayectorias diferenciales en cuanto al modo en que construyen los problemas públicos, los subsectores de política que abarcan, el tipo de instrumentos usados y la forma de construir el grupo-meta. La problematización teórica de la orientación sexual y la identidad de género

como ejes de establecimiento de demandas sociales y configuración de acciones de intervención, permite construir herramientas de análisis para dar cuenta de la construcción de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas como grupo meta de las políticas públicas. Para lo anterior, se presentarán las fuentes teóricas que complementan la aplicación del marco analítico en los asuntos de política de orientaciones sexuales e identidades de género no normativas.

4.2 Teorías y enfoques sobre el sector de política

4.2.1 Sobre las identidades

Una perspectiva relacional permite pensar la identidad en el marco de prácticas de diferenciación y marcación que definen un orden de “interioridad-pertenencia” y otro de “exterioridad-exclusión” (Restrepo 2012). Según Stuart Hall (2003), las identidades son categorías construidas en la diferencia y no al margen de ellas, así mismo, la categoría también puede ser interpretada como una construcción histórica (Escobar 2005). Por lo tanto, las identidades no son fijas ni inmutables, por el contrario, para captar su complejidad y el modo en que se desenvuelven en el universo social es indispensable comprenderlas como “inestables”, “negociadas”, “fragmentadas”, “situacionales” y “contingentes” (Briones 2007).

Tanto en términos del individuo como en el caso de los colectivos sociales, las identidades son múltiples y plurales. A partir de esto, su interacción puede generar articulaciones y emulsiones, pero también conflictos y antagonismos. Plantear esto, significa a su vez que las identidades “no son totalidades puras o encerradas, sino que se encuentran definidas por intercesiones” (Restrepo 2012). Así mismo, las identidades son discursivamente producidas, pero con plenos efectos materiales sobre los sujetos, de allí es necesario aclarar dos cuestiones: la primera es que los sujetos no son anteriores a las identidades, sino que están constituidos parcialmente por ellas. Lo segundo es que las condiciones de su percepción y las relaciones que se construyen entre ellas están necesariamente atravesadas por el lenguaje.

Los juegos de marcación discursiva de la identidad no solo establecen distinciones entre los individuos, sino que adjuntan ejercicios de confrontación o conservación de jerarquías económicas, sociales y políticas. En este sentido, las identidades no son solo taxonomías sociales, sino reflejos de la asimetría en la distribución de recursos materiales y simbólicos. Por lo anterior, las identidades pueden ser amalgamamientos discursivos que canalizan relaciones de dominación, explotación y sujeción; ante esto, a la operación de clasificación y categorización intrínseco al desarrollo de identidades, le es indispensable un análisis sobre la

violencia simbólica con la que procede para instituir significados y el tipo de relaciones de poder que legitima.

Sin embargo, las identidades también son espacios de lucha, empoderamiento y resistencia, es decir, hay en ellas una doble polaridad, en la que no están determinadas totalmente por el poder hegemónico, ni tampoco totalmente controladas por la agencia del individuo (Restrepo 2012). Bajo esta argumentación, es lógico pensar que las identidades están sometidas a procesos de disputa, por lo que los significados que asumen son estrictamente variables. Desde esta arista, una forma sofisticada de procesar esta dimensión volitiva de las identidades es pensándolas como “puntos de sutura, provisionales y contingentes” (Hall 2003). En esta conceptualización, el investigador visibiliza la intersección entre la sujeción y la subjetivación.

En esta investigación es relevante lo concerniente a la construcción de identidades sociales por parte de colectivos poblacionales para la elaboración de demandas de justicia social; algunos autores definen la identidad colectiva en términos de las “actitudes”, “compromisos” y “reglas de comportamiento” esperables de aquellos que asumen cierta identidad; otros hablan de “pronunciamientos individuales de afiliación” o “conexión” con otros (Friedman y Mc Adam 1992; Schlesinger 1987). En este contexto, entiendo la identidad colectiva como un proceso de recomposición, dinámico y emergente de la acción colectiva (Gamson 1995; Cohen 1985; Mueller 1992).

4.2.2 Sexo-generización de los sujetos

De acuerdo con Butler (2007), el poder produce lo que nombra. La construcción política del sujeto se realiza con algunos objetivos legitimadores y excluyentes, se trata de un proceso en el que operan ficciones constitutivas y regulatorias para obtener prácticas corporales que reproducen un estándar normativo, que regula el modo en que los individuos se hacen inteligibles y se representan e interactúan en el escenario social. Se habla de ficciones, en tanto son constructos del lenguaje que materializan la idealización que las articula, es decir, no se tratan de meras ilusiones o falsedades, sino de ideas que logran eficacia material.

Los sujetos son producidos a través de un “constreñimiento constitutivo” (Butler 2011), esto implica que los cuerpos solo adquieren apariencia e inauguran su proyección de significados, a través de la economía política del lenguaje. No hay ninguna posición fuera del campo de inteligibilidad trazado por las operaciones del poder, los procesos de cognición sobre la propia

existencia y la de los otros, están estructurados a través de una red de significantes y significados que permiten nominar la realidad y efectuar sobre ella operaciones de distinción.

Las ficciones también son regulatorias, en la medida que articulan el repertorio de prototipos identitarios que pueden ser adoptados para adquirir inteligibilidad en el plano social. Ante esta posibilidad, también les asiste la potencia para demarcar límites ontológicos, determinando “espacios centrales de legitimidad” en los que hay coherencia en la materialización de las normas corporales, en contraposición a “espacios periféricos de abyección” donde se sitúa aquello que disloca las tecnologías de subjetivación. En la misma línea, estas ficciones son eficientes, puesto que encubren su efecto, naturalizando la adopción de sus contenidos.

De la anterior argumentación se desprende la siguiente proposición: no es fértil la operación intelectual que intenta pensar el cuerpo antes de la constitución del sujeto en tanto tal, es decir, no es posible acceder a un escenario pre-ontológico en el que se interroga por la forma “natural” del cuerpo como estrategia para pensar una agenda de posibilidades disruptivas. Justifico esta aseveración porque, en primera instancia, el arsenal analítico utilizado para tal finalidad hipotética ya estaría sesgado por el lenguaje que posibilita la subjetivación. En segundo punto, porque proceder analíticamente de esta manera, reifica la dupla “naturaleza-cultura” y, por ende, refuerza la hegemonía reguladora del poder.

Si la anterior proposición es cierta, entonces el “sexo” no es un atributo “natural” del sujeto sino producciones naturalizadas, normalizadas e instituidas por “dispositivos de saber” (Foucault 1990), como la biología, la psiquiatría, la psicología y la sexología. Afirmar que el sexo es una construcción discursiva, no equivale a plantear que es el discurso la causa de la diferencia sexual entre los individuos, sino más bien que su explicación es indisociable del efecto del discurso. En el mismo nivel argumentativo, el sexo y el género consistirían en interpretaciones culturales que proveen un conjunto de categorías para fragmentar los cuerpos de acuerdo con la lectura arbitraria de atributos anatómicos. El objetivo de Butler al deconstruir el sexo como categoría “natural” es vencer el argumento, según el cual, el género es su lectura cultural. Si se rompe esta cadena causal, entonces también pierde consistencia el prejuicio naturalizado del binarismo en las identidades de género (masculino y femenino), ya que el fundamento de dichas construcciones lingüísticas es el supuesto reflejo de la integridad anatómica natural de los individuos.

4.2.3 Heteronormatividad, performatividad y agencia

A partir de las postulaciones de Wittig sobre el “contrato heterosexual” (1989) y la conceptualización de “heterosexualidad obligatoria” propuesto por Rubin (1975, 1984), Butler elabora la categoría de matriz heteronormativa. En sus palabras se trata de un:

Modelo discursivo/epistémico hegemónico de inteligibilidad de género, el cual da por sentado que para que los cuerpos sean coherentes y tengan sentido debe haber un sexo estable expresado mediante un género estable (masculino expresa hombre, femenino expresa mujer) que se define históricamente y por oposición mediante la práctica obligatoria de la heterosexualidad (Butler 2007, 292).

En virtud de su capacidad discursiva, epistémica y de inteligibilidad ontológica, el sexo y el género surgen como entidades “autorreferentes” y “autovalidantes” para gobernar las relaciones sociales que despliegan los individuos en el ámbito societal. En ese sentido, la heteronormatividad construye un espacio simbólico en el que representa los comportamientos “normales” y “legítimos”, se trata de una zona de significación que permite distinguir los cuerpos que han adoptado códigos corporales hegemónicos como plantilla de expresión identitaria.

La matriz tiene capacidad para significar y articular, por los canales sociales, roles culturales obligatorios sobre agrupaciones anatómicas arbitrarias en modo de ficciones lingüísticas; así mismo, su ley central estatuye la heterosexualidad como dirección “natural” y “normal” del deseo. La potencia reguladora tiene los siguientes alcances: a. la matriz forma nuestra cognición acerca del sexo y el género (v.gr. cuando observamos a un individuo y lo clasificamos como hombre o como mujer de acuerdo a la observación corporal), b. la matriz distribuye los individuos en clases convencionales de similitud y diferencia (v.gr. “hombre”, “mujer”, “heterosexual”, “gay”, etc.), c. la matriz define lo que se considera inteligible proponiendo estándares de identidades aceptables (v.gr. “hombres masculinos”, “mujeres femeninas” y práctica obligatoria de la heterosexualidad) y d. la matriz imparte un orden de cognición para determinar los límites respecto a las prácticas corporales legítimas e ilegítimas (v.gr. los hombres, en tanto masculinos, tienen una hexis corporal brusca y viril; las mujeres, en tanto femeninas, tienen una hexis corporal tranquila, dócil y de movimientos delicados;

contradecir lo primero es un indicio de homosexualidad, contradecir lo segundo es indicio de identidades lésbicas) (Butler 2007, 2011).

El proceso mediante el cual el régimen heteronormativo materializa sus objetivos de subjetivación puede ser explicado a través de la teoría de la performatividad (Butler 2006). Su presupuesto general es que la eficacia de las normas de la matriz se obtiene a través de la estilización corporal ejecutada por el sujeto; se trata de una serie de gestos y movimientos, que, engranados en actos sucesivos y permanentes en el tiempo, producen o “citan” las premisas constitutivas de la heterónoma. El sujeto “performa” los significados culturales impuestos por las ficciones constitutivas y reguladoras. Para fundamentar este planteamiento, Butler utiliza el concepto de “iterabilidad” de Derrida (1988) y explica el proceso de encarnación discursivo de los sujetos, a través de una estela de actos corporales que van sedimentando procesualmente la incorporación de las normas sexuales y de género.

La inscripción de la heteronormatividad a través de la performatividad arroja nuevas pistas analíticas sobre la relación del sujeto frente al poder normativo. La principal claridad es que la constitución del sujeto no puede asociarse a un acto único y fundador sino un procedimiento regulado de repetición. En segundo lugar, si la materialidad de las normas sexuales y de género se efectúa a través de la repetición continua de actos corporales, esto quiere decir que ningún sujeto *per se* reproduce totalmente las disposiciones del ideal heteronormativo. De este juicio se deriva, entonces, que la heteronorma no es completamente eficaz y que le caracteriza una inconsistencia estructural interna para obtener dominio absoluto de la subjetividad de los individuos. La teoría de la performatividad también permite pensar en la capacidad de agencia, en el desarrollo de actos corporales subversivos que disloquen la capacidad de significación de la matriz y dejen en evidencia sus artificios constitutivos y reguladores.

4.2.3.1 La orientación sexual y la identidad de género como ejes de política identitaria

Las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas se han organizado políticamente a través de movimientos sociales, para enfrentar los problemas derivados de la marcación de su identidad sexual y de género, y su representación social negativa, a través de la resignificación de las construcciones sociales que los constriñen y la transformación de imaginarios que sostienen prácticas de discriminación. Me concentraré en las demandas que se adscriben en el campo de la política identitaria.

Desde la política de la identidad, las demandas de los movimientos sociales interpelan el funcionamiento del sistema de democracia y sus instituciones privadas por ser excluyentes y segregadoras. Lo anterior puesto que de la articulación entre la heteronormatividad y la política podrían surgir las siguientes hipótesis:

- Si las instituciones formales legitiman la matriz heteronormativa, entonces los dispositivos institucionales reproducen dicha matriz como principio de organización social. Esta reproducción distribuye costos y beneficios entre aquellos a quienes regula, lo que genera una asimetría estructural entre las experiencias de vida normalizadas y las desviadas.
- Si la interpretación de los valores democráticos está mediada por el efecto de la matriz heteronormativa, entonces el proyecto de ciudadanía estratifica el reconocimiento político y jurídico, y oblitera las expectativas políticas particulares de las personas con proyectos identitarios no hegemónicos.
- Si el escenario político tiene lugar en un contexto social donde el conocimiento social es heteronormado, entonces el estatus de sujeto político de las personas heterosexuales y cisgeneristas es distinto del de las personas con construcciones identitarias no normativas.
- Si el estatus es diferencial, entonces el acceso de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas a los subsistemas de política pública es restringido, sus demandas y agendas enfrentan obstáculos estructurales para lograr su procesamiento a través de los canales estatales. Se originan límites estructurales para obtener beneficios de la acción estatal en términos de garantía de derechos.

Sin embargo, desde la política identitaria se cuestionan las expresiones institucionales más no las instituciones mismas, esta diferencia es clave para entender las trayectorias de los procesos de agencia planteados por movimientos sociales. La vía de la política identitaria ha significado la aglutinación acrítica -pero estratégica- de experiencias de disidencia sexual y de género, con el propósito de construir demandas “cuasi-étnicas” de reconocimiento.

Desde esta perspectiva, especialmente gays y lesbianas, han propugnado por construir una noción de ciudadanía sexual (Bell y Binnie 2002), en la que se visibiliza las democracias liberales como fundamentales heteronormativas y, por ende, excluyentes de las personas con prácticas no heteronormativas y cisgeneristas. En esta misma línea, también han apelado a la noción de “ciudadanía íntima” (Plummer 2001) para desestabilizar la dicotomía de “espacio

público/espacio privado” que sostiene las concepciones de titularidad y merecimiento en el Estado liberal (Evans 1993; Cabral et al. 2006; Lind 2011). Así, se demanda por los derechos subyacentes a las esferas íntimas del comportamiento humano, incluyendo el derecho de decidir sobre el cuerpo, el modo en que se interactúa como sujetos sexo-generizados y la expresión del deseo y el erotismo.

La política identitaria LGBTI -en la teoría y en la práctica- se ha orientado a la vindicar la igualdad entre personas heterosexuales y cisgenderistas y las personas con construcciones identitarias no normativas (Seidman 2001). En virtud de esto, se ha optado por obtener ganancias jurídicas en el plano de los derechos humanos y abrir caminos de acceso institucional. Dos ejemplos clásicos de lo anterior son el matrimonio entre personas del mismo sexo y la adopción homoparental; instituciones con una raigambre moral heterosexual y con funciones de reglamentación biopolítica. La política identitaria está interesada en la promoción de demandas de reconocimiento, en las que se aspira a la incorporación del grupo identitario en la “comunidad nacional” y se reclama por amplificar la definición de “normalidad”, “racionalidad”, “disciplina”, “respeto por la familia” y “patriotismo”, con el objetivo de desmarcar la identidad no normativa e ingresar al espacio público de legitimidad política y obtener estatus.

¿Cuáles son las limitaciones teóricas de la política identitaria y a las demandas de normalización elaboradas por movimientos LGBTI en el contexto empírico? Cohen (1985) señala que la política identitaria es en sí misma “autolimitante”. En primer punto, porque las demandas se enfocan a la defensa y extensión de la autonomía social, pero bajo el mismo marco general y estructural de asimetría en las relaciones de poder. En segundo punto, porque está circunscrita a estrategias políticas para lograr mayor pluralidad y respeto por la diferencia, sin cuestionar los principios formales de la democracia liberal, en la que las operaciones de reconocimiento del Estado no implican la auto interpelación de su *habitus* heteronormativo. Y, en tercer punto, la autolimitación también se refiere a los valores de los actores; esto significa que si bien la política identitaria disputa valores hegemónicos, el nivel de conflictividad no compromete la erosión estructural del *ethos* de la democracia liberal, ni la crítica al mercado y sus efectos en las subjetividades. Por su parte, la crítica de Gamson (1995) consiste en que la política identitaria procede con un “esencialismo operacional” (Vance 1989), en el que los movimientos sociales le apuestan a límites exclusivos y seguros en el troquelamiento de la identidad colectiva, esto como forma de obtención de efectividad

política. Dicho esencialismo simplifica la complejidad de las diferencias y tensiones internas entre las orientaciones sexuales y las identidades de género.¹²

En conclusión, la política identitaria opera en un esquema de “transacción” o “relativización” en la interpretación de los valores sociales, a través de la modulación de sus perspectivas políticas y demandas de reconocimiento. La política identitaria se caracteriza por no cuestionar el sistema de significados que enuncian las políticas de opresión, toda vez que solo intenta el desplazamiento de un grupo poblacional desde la zona simbólica de abyección identitaria a la de legitimidad corporal.

4.2.4 El debate entre reconocimiento y redistribución

4.2.4.1 Oposición primaria y oposición secundaria; redistribución y reconocimiento

La promoción de demandas de reconocimiento desde la política identitaria, apertura un debate teórico y práctico sobre la forma en que los movimientos sociales interpretan y enfrentan las estructuras opresivas y de dominación. En efecto, un ejercicio político que se sustenta en la faccionalización (entendida como el proceso mediante el cual se reduce el campo de acción política a la formación identitaria) termina por demarcar un conflicto político en el que la opresión se observa como un problema de estatus, derivado del efecto de la capacidad hegemónica de un grupo social para “marcar” o definir la posición social de otros, a través de las normas culturales que organizan la interacción social de los individuos en un espacio determinado (Butler 1997).

Bajo esta situación, se forma una dicotomía entre opresión primaria y secundaria (Butler 1997; Fraser 1997a). En la primera, la opresión se entiende en términos del marxismo clásico, es decir, con base en la clase social. Frente a ello, la estructura opresiva se sostiene a partir de la tenencia de los medios de producción por parte de la burguesía, la alienación del individuo por la estructura económica, el fetichismo de la mercancía, la explotación del trabajador para la generación de plusvalía y el encapsulamiento de los individuos en situaciones de precariedad y consumismo, donde solo la posesión de capital económico permite el ejercicio de los derechos. Las demandas políticas dirigidas a resistir y transformar las relaciones opresivas primarias se concentran en la reforma al funcionamiento de la economía, la crítica al sistema capitalista y al neoliberalismo como proyecto ideológico, tecnocrático y de

¹² De acuerdo con Butler: “Me parece que es importante separar la constitución regulatoria del género de la constitución regulatoria de a sexualidad, y que no podemos asumir vínculos duraderos estructurales o causales entre los dos. Ciertamente muchas veces están implicados uno en el otro, pero para entender cómo tenemos que hacer un análisis situacional” (Butler y Athanasiou 2017, 64).

managemet financiero. Por otro lado, las opresiones secundarias estarían referidas a las cuestiones no económicas, es decir, a lo meramente cultural. En esta perspectiva, la opresión primaria origina la lucha de clases, mientras que la secundaria genera conflictos políticos sobre el estatus.

Alineados a la concepción binomial cultura/economía; agrupaciones políticas de izquierda clásica y académicos marxistas neoconservadores, han criticado los movimientos sociales y la política identitaria como una reducción del marxismo al estudio de la cultura y, por ende, como la manifestación de la “falsa conciencia”. En esa perspectiva, objetan la política que increpa reconocimiento cultural por alejarse del proyecto materialista de emancipación que inicialmente proponía Marx. Desde este sector, se convoca a la “unidad”, a la defensa del “bien común”, a la “jerarquización” de las luchas políticas y a la “subordinación” de las demandas identitarias frente a las críticas estructurales al sistema capitalista; por lo anterior, la política de clase sería superlativa, mientras que la política identitaria sería accesoria (Piore 1995; Brown 1995; Gitlin 1995; Feher 1996).

Una de las propuestas que responde críticamente a esta forma de ortodoxia marxista es el paradigma redistribución y reconocimiento propuesto por Fraser (1997b, 2009). En su opinión, las demandas políticas que se elaboran en nombre de la justicia social pueden ser de dos tipos: redistributivas y de reconocimiento. Las primeras buscan la distribución de recursos y mercancías, mientras que las segundas están concentradas en la obtención de igualdad política, formal y sustancial. El rasgo distintivo de su propuesta teórica es plantear que la lucha política por la justicia social se desarrolla en una constelación de múltiples escenarios de disputa que, por demás, se encuentran interrelacionados. Por esto, no hay una jerarquía de opresión primaria y secundaria, tampoco hay oposición excluyente entre reconocimiento y redistribución; por el contrario, es fundamental un diálogo analítico entre ambas categorías, en tanto su separación limita la comprensión de los sistemas de opresión e impide argumentar las condiciones normativas para lograr igualdad de participación política entre los miembros de una comunidad social. Sobre estos últimos aspectos reside la preocupación intelectual de Fraser, por lo que su teorización responde al objetivo de lograr justificar la premisa según la cual: no es posible construir una política de redistribución sin una política de reconocimiento y viceversa.

4.2.4.2 Dualismo sustantivo y dualismo perspectivo

En el desarrollo de su propuesta Fraser intenta dar respuesta a tres preguntas: la primera es si el reconocimiento es una cuestión de justicia social o de autorrealización; la segunda es si la justicia redistributiva y el reconocimiento constituyen dos paradigmas distintos; y la tercera es si la justicia requiere el reconocimiento de aquello que es distintivo de los individuos o es suficiente el mero reconocimiento de “humanidad” como atributo común de los sujetos.

En cuanto a la primera pregunta, su formulación tiene como propósito separarse de la vertiente de Taylor (1994) y Honeth (2001), quienes asocian la finalidad del reconocimiento como medio de autorrealización de los sujetos. En este nivel, cuando se formula la pregunta: ¿cuál es el problema de la falta de reconocimiento [*misrecognition*]? Los autores responderían que se trata de un impedimento para que los sujetos sean autónomos en el diseño de su proyecto de vida.

Desde la perspectiva de Fraser, el núcleo problémico del reconocimiento subyace en la necesidad de discutir cómo ciertos individuos o grupos sociales están privados de estatus pleno, en términos de su titularidad como miembros de una comunidad social y política. Lo anterior, por la imposición de patrones culturales contrarios al margen de sus intereses, valores e ideas. Desde esta perspectiva, Fraser problematiza la restricción que se impone a los sujetos y grupos para participar como pares en el escenario público y en los procesos de interacción social, no como un asunto de psicología individual sino como un problema político de democracia. Se trata de una visión del reconocimiento en términos de justicia y no de autorrealización. No se trata de afirmar que “todos los sujetos tienen derecho a la misma estima social”, más bien la autora puntualiza que el sentido de la justicia como reconocimiento tiene que ver con la apertura de las normas culturales que constituyen y regulan la subjetividad, para permitir el despliegue público de aquellas bloqueadas por las pautas de reconocimiento intersubjetivo que se adoptan en cierto escenario social (Zurn et al. 2010).

En cuanto a la segunda pregunta, si la justicia redistributiva y el reconocimiento constituyen dos paradigmas distintos, su sentido es indagar si el campo del reconocimiento y el campo de la redistribución constituyen dos paradigmas diferenciales de justicia social. Interrogarse sobre esto también implica reflexionar sobre si cada paradigma puede ser subsumido por el otro. Fraser (2009) plantea que, si bien algunas teorías sobre justicia redistributiva intentan implicar en su análisis dimensiones analíticas relacionadas con el reconocimiento, incurren en

un acercamiento reductivo, economicista y legalista del estatus (Rawls 1971; Dworkin 1981a, 1981b; Sen 1999). Esta orientación da por sentado que una distribución eficiente de recursos y derechos es suficiente para solventar problemas imbricados con el reconocimiento. Implícitamente, esta perspectiva posiciona los problemas del reconocimiento como una consecuencia directa de la asimetría en la distribución.

En la dirección opuesta, las teorías de reconocimiento que intentan resolver problemas redistributivos terminan convergiendo en una reducción culturalista de la distribución (Kymlicka 1989). En esencia, asumen que las desigualdades económicas pueden ser explicadas a través de un orden cultural que sostiene la división del trabajo. En esta perspectiva, la matriz analítica del reconocimiento parte de considerar el *estatus* del sujeto frente a las normas culturales institucionalizadas como única fórmula explicativa de las desigualdades económicas; por lo mismo, exponen que en el giro cultural radica la fuerza liberalizadora para resolver los problemas redistributivos. Lo problemático de esta visión es que su validez solo tendría sentido en las sociedades precapitalistas donde el parentesco (como construcción cultural) es principio de organización social, asignación de trabajo y jerarquía económica (Lévi-Strauss 1969); sin embargo, ante un escenario capitalista caracterizado por la primacía del mercado como eje de la división del trabajo y la distribución de recursos, es indispensable reconocer que existen mecanismos económicos que están relativamente desacoplados de los patrones culturales que definen y regulan el estatus de los individuos como miembros de un grupo societal.

En cuanto a la tercera pregunta, Fraser (2009) considera que el reconocimiento es una manera de lograr justicia social, no una necesidad humana genérica. En esta orientación, la pertinencia del reconocimiento surge por la indagación del tipo de condiciones contextuales que limitan la posibilidad de los sujetos para participar como pares en la vida social. En esta vía, el reconocimiento, en algunos casos, puede significar deconstruir las representaciones sociales negativas sobre ciertos grupos sociales o individuos; en otros casos, podría implicar dar visibilidad a los significantes con los que un grupo social pretende forjar su identidad colectiva; igualmente, también podría tratarse de una situación, en la que es necesario poner en evidencia la manera en que cierto grupo dominante aprovecha su capacidad hegemónica para “marcar” otros grupos. En la misma línea, el reconocimiento también podría significar replantear, estructuralmente, el modo en el que la diferencia es construida para adjuntar patrones intencionales de exclusión y marginalidad. Finalmente, varias o todas de las

anteriores posibilidades pueden ser necesarias ante la dinámica política de un contexto social determinado.

Fraser (2009) intenta proponer un marco analítico en el que se pone en diálogo las categorías de clase y estatus. Este acercamiento posibilitaría una aproximación bivalente a la concepción de justicia; es decir, tratar la distribución y el reconocimiento como perspectivas diferentes, pero acompañadas en una sola estructura analítica. Esta estrategia se distingue de un “dualismo sustantivo” en el que reconocimiento y redistribución son adscritos -y limitados- al campo de la economía y la cultura, respectivamente.

El “dualismo sustantivo” es problemático por varias razones. En primer lugar, porque desconoce el razonamiento de la antropología económica marxista (Elardo 2007), que alerta sobre como uno de los principales logros del capitalismo es desincrustar la estructura económica de sus condiciones y convenciones sociales e históricas; en otras palabras, ignora que la economía no es una zona libre de cultura, que los hechos económicos están investidos de significados. En segundo lugar, porque en el caso concreto del neoliberalismo como proyecto ideológico del capitalismo moderno, este no se trata meramente de un tipo de gobernanza corporativa, sino de una “racionalidad política” que opera como una matriz de inteligibilidad biopolítica para producir poblaciones “desechables” y “prescindibles” (Brown 2003).

En esta interpretación, cultura y economía no son dos espacios autónomos y completamente diferenciados, en el que cada uno de manera singular es causa suficiente de la explicación de la posición social del individuo; por el contrario, las cuestiones económicas no solo afectan la capacidad de producción de capital económico, sino también el estatus y las identidades sociales de los actores; del mismo modo, la cultura no solo influye el estatus del individuo, sino también su posición de clase, sus posibilidades de generación de capital y el modo en que accede al mercado. Esta última proposición adquiere mayor claridad cuando se ensancha la noción de cultura para hablar de poder cultural:

El poder cultural opera en tres planos estrechamente relacionados: a) Impone las normas culturales-ideológicas que adaptan a los miembros de la sociedad a una estructura económica y política arbitraria; b) legitima la estructura dominante, la hace percibir como la forma natural de organización social y encubre por tanto su arbitrariedad; y c) oculta también la violencia que implica toda adaptación del individuo a la estructura (García Canclini 1982, 39-40).

La postulación bivalente o de “dualismo perspectivo” en Fraser, emerge de su interés por entender las prácticas sociales como simultáneamente económicas y culturales, sin embargo, esto no significa que ambas dimensiones operen siempre con la misma intensidad y capacidad explicativa de los fenómenos políticos y sociales; es decir, su interacción analítica es diferencial según el entorno en el que se instrumentalicen.

En este enfoque, el campo de redistribución y reconocimiento están atados por vínculos analíticos que amplían las posibilidades interpretativas de los sistemas de opresión. En el terreno del análisis de políticas, las perspectivas de reconocimiento pueden ayudar a comprender la dimensión cultural de las políticas redistributivas. Lo anterior significa analizar el modo en que los programas de intervención estatal representan las poblaciones que focalizan, el *background* desde el que los decisores observan la posición social que ocupan los sujetos destinatarios de la política, las lógicas que definen el nivel de responsabilidad que tiene el Estado frente a los sujetos, la forma en que se construyen las problemáticas en los que los ciudadanos se encuentran inmersos y el estatus que proyectan para los *targets* en las hipótesis de intervención. En complementación, la perspectiva redistributiva problematiza la dimensión económica de las políticas de reconocimiento cultural, estableciendo los “costos de transacción” derivados de los patrones culturales que se problematizan como límites a la igualdad en la participación política y al logro del pleno estatus de ciertos grupos sociales.

En conclusión, la propuesta de Fraser es relevante para comprender que, aunque en el nivel empírico, los actores sociales (por la manera en que expresan sus pretensiones y concepciones problémicas) pueden separar las demandas de reconocimiento de las demandas redistributivas, en todo caso, ambas tienen un correlato cultural y económico que no puede ser invisibilizado en el marco de una investigación académica. En este sentido, toda demanda de reconocimiento no solo tiene adjuntada una visión sobre el estatus ideal que se persigue, sino también una interpretación del funcionamiento del sistema económico. Así mismo, si toda demanda redistributiva instaurada por un grupo poblacional proyecta un costo económico para otro grupo, *ergo*, dicha demanda está atravesada por una conceptualización de los patrones culturales que hacen inteligible la identidad de dichos colectivos y el modo en que su relación debe ser modificada, para corregir asimetrías económicas que comprometen el goce efectivo de derechos y comprometen el ejercicio de la ciudadanía.

Si los anteriores argumentos son consistentes, entonces toda política pública que se presenta como artefacto de reconocimiento tiene efectos redistributivos, impacta -negativa o positivamente- la posición económica que ocupan los individuos del grupo poblacional destinatario de la política. En este mismo nivel, toda política pública que se construye como estrategia redistributiva tiene implícita una operación de reconocimiento, con plenos efectos sobre el estatus y la identidad social de los actores, al legitimar y articular esquemas de representación social y al otorgar incentivos para la identificación con las etiquetas que utiliza la política para determinar su *target* poblacional.

Finalmente, es importante señalar que una de las críticas a la propuesta de Fraser puede ser evidenciada en su interpretación de la situación de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas (Butler 1997). En este punto es importante anotar que la autora tiene una posición diferencial frente al “género” como categoría explicativa de la posición social que ocupan las mujeres cisgénero (excluyendo las experiencias de vida personas trans); y otra posición frente a las orientaciones sexuales no normativas como mecanismo explicativo de las situaciones de injusticia social de hombres y mujeres gays, bisexuales y lesbianas (Fraser 1997a, 1997b).

Frente al género, la autora plantea que es una categoría de doble polaridad (Fraser 2009), puesto que contiene una dimensión económica y otra cultural. En cuanto a lo primero, el género es un principio básico de la estructura económica de la sociedad, en tanto articula la división fundamental del trabajo en términos “productivos” y “reproductivos” como dicotomía básica, que afianza y reproduce el funcionamiento del sistema económico. Así mismo, tal segmentación también privilegia la asimetría en la remuneración laboral, al asociar ciertas posiciones laborales para los hombres (precisamente las de liderazgo y mejores pagas) y otras para las mujeres (precisamente las de menor liderazgo y las del cuidado familiar). El resultado de lo anterior es un problema distributivo de la riqueza, que afecta la capacidad de las mujeres para acceder a bienes y servicios y las posiciona en situación de dependencia e inferioridad.

En términos culturales, Fraser anota que las barreras que enfrentan las mujeres para participar en términos de igualdad en la escena pública tienen como fuente el androcentrismo, es decir, la construcción autoritaria de normas sociales y simbólicas que privilegian los rasgos asociados a la masculinidad y devalúan la posición social de aquellos individuos cuya subjetividad está codificada con el significante de lo femenino. En este punto, su posición es ambigua, toda

vez que, si bien plantea que esta situación no solo afecta a las mujeres, sus ejemplificaciones de los efectos empíricos del androcentrismo son reductivas:

When these androcentric norms are institutionalized, women suffer gender specific status injuries, including sexual assault and domestic violence; objectifying and demeaning stereotypical depictions in the media; harassment and disparagement in everyday life; and exclusion or marginalization in public spheres and deliberative bodies (Fraser 1998, s/p).

En este sentido, Fraser (1998) fortifica su posición dualista al argumentar que las injusticias de género son un problema tanto de reconocimiento como de redistribución, por lo que las políticas de intervención en la materia serían estructuralmente ineficaces, si solo tienen en cuenta una sola dimensión analítica para construir el problema de política y los instrumentos de intervención.

Un caso diferente sucede con personas gays, lesbianas y bisexuales. Butler (1997) crítica a Fraser por reproducir el dualismo sustantivo, al ubicar las luchas políticas de las disidencias sexuales exclusivamente en el terreno de lo cultural. En este punto, es necesario afinar este razonamiento: una cuestión es que en la práctica movimientos sociales operen bajo una política identitaria limitada, en la que el *locus* del grupo social se define por la mera oposición de su diferencia respecto a otros grupos (diferencia externa); y otra cuestión es señalar teóricamente que la vía analítica para interpretar los conflictos políticos originados por las relaciones opresivas sostenidas por la heteronormatividad, deban ser estudiados como un problema de reconocimiento.

Butler difiere de Fraser por deslindar el campo político de la sexualidad respecto a la economía, subestimando la regulación de las sexualidades como proceso indispensable para el funcionamiento del sistema capitalista. Para ello, parte de las contribuciones del feminismo socialista, en cuanto a la explicación de la reproducción biológica de las personas (que implica el deseo sexual heteronormado) y la regulación social de la sexualidad como elementos constitutivos de la estabilidad del régimen económico. Butler es escéptica frente a la posibilidad analítica de distinguir entre falta de reconocimiento y opresión económica, cuando el estatus de los sujetos con orientaciones sexuales no normativas es indisociable de las normas culturales que operan en un ámbito determinado. Para evidenciar su argumentación, Butler apela a ejemplificar las regulaciones heteronormativas de la familia y

sus consecuencias en el ejercicio al derecho de propiedad, capacidad testamentaria, seguridad social e impuestos. De este modo, si bien Fraser es lucida en observar el rol del género en la división social del trabajo, parece omitir que el trasfondo que sostiene dicha asignación de roles descansa sobre la presunción de la heterosexualidad de los individuos.

De acuerdo con Butler, Fraser enraíza la opresión de las personas con orientaciones sexuales no normativas a un problema de reconocimiento; esto significa, subvalorar la situación de injusticia social a la que está sometido dicho grupo poblacional y por ende cerrar el espectro de la agencia social. En su defensa, Fraser plantea que no desconoce los efectos materiales del heterosexismo (no utiliza la categoría heteronormatividad), sin embargo, argumenta que en las sociedades capitalistas el vínculo entre los modos de regulación sexual y las relaciones económicas es atenuado. Para ello expone la noción de Zaretsky (1976) sobre “vida personal”, planteando que hay un espacio de intimidad en el que se producen relaciones e interacciones que están desconectadas de los imperativos económicos del sistema capitalista.

En virtud de este argumento, señala que la esencia de la opresión contra las personas con orientaciones sexuales no normativas son las construcciones culturales que los significan como abyectos y afectan su estatus de titularidad y merecimiento. En ese sentido, Fraser se sostiene en su posición: los problemas distributivos asociados a la sexualidad devienen fundamentalmente de un problema de reconocimiento, en el que patrones culturales institucionalizados construyen positivamente la heterosexualidad y sancionan social y simbólicamente su disidencia, dichas sanciones acompañan consecuencias económicas que comprometen sus trayectorias de vida de los individuos en un escenario capitalista.

Fraser refuerza su argumento planteando que las discusiones sobre la regulación política de la sexualidad no representan una amenaza para el capitalismo, así rechaza el argumento funcionalista de Butler, según la cual el sistema capitalista requiere de la heterosexualidad obligatoria. De acuerdo con Fraser, los rivales políticos de los gays, lesbianas y bisexuales no son los grupos económicos, sino las organizaciones conservadoras y religiosas, para ello ejemplifica cómo empresas transnacionales tienen políticas “*gay friendly*”. Todo lo anterior, para afirmar que está en desacuerdo con la posición de Butler, respecto al situamiento de la sexualidad como un espacio de regulación corporal para la preservación y reproducción del sistema capitalista. Según Fraser, dicha visión legitima el argumento clásico marxista que plantea la sobre totalización del capitalismo, como sistema de estructuras interconectadas que se refuerzan unas a otras sin considerar las brechas entre los distintos aparatos reguladores.

4.2.5 La política [*politics*] de la diferencia

4.2.5.1 Puntos de partida y crítica a la justicia distributiva

La propuesta de Young (1989, 1990, 2002a) está estructurada desde una posición filosófica de crítica inmanente (Marcuse 1964; Walzer 1987). Sus postulaciones tienen como centro la reflexión de la justicia desde un contexto socio histórico situado. En esta vía, la autora apuesta por pensar las tensiones que se producen entre la forma en que se interpreta e institucionaliza el principio de inclusión democrática y su interpelación por grupos sociales, a través de la generación de demandas en las que se denuncian situaciones de dominación y opresión en el escenario político norteamericano de finales de los años noventa y principios del siglo XXI. El principio aludido implica teóricamente que la legitimidad de una decisión pública depende del grado en que aquella ha incluido a sus afectados en su proceso de decisión, con oportunidades paritarias de influencia. Esta tensión evidencia que dicho principio ha sido ideologizado para restringir sus efectos y generar exclusiones estructurales. Según esto, las institucionales formales que aparentemente se utilizan para darle materialidad están especialmente diseñadas para asegurar la invisibilización de los argumentos elaborados por grupos sociales, que demandan la inclusión de su perspectiva e intereses en la toma de decisiones públicas.

Para Young (2002a) dicha situación es injusta, en tanto produce una realidad social en la que los individuos de ciertos grupos tienen mayores obstáculos para autodesarrollarse y autodeterminarse. Lo primero se refiere a la posibilidad de aprender y usar satisfactoria y expansivamente las habilidades reconocidas como tales, a partir de los acuerdos sociales vigentes. Lo segundo, tiene que ver con la capacidad de participar en la determinación del curso de la vida propia. De esta manera, su abordaje de la justicia se da en términos normativos explicitando las condiciones institucionales de funcionamiento necesarias para promover el autodesarrollo y la autodeterminación.

Desde este punto de partida, también espera conjugar una dislocación entre teoría y práctica. En este sentido, tiene como hipótesis que en el lugar desde el que habla existe una disparidad entre algunas elaboraciones teóricas de la filosofía política de la justicia y algunas demandas de justicia social contemporáneas. Para afrontar este problema, Young define el sentido de la categoría justicia y dilucida el funcionamiento de los sistemas opresivos. A través de esta vía, también perfila su crítica a las instituciones formales y su papel explicativo en la construcción de demandas de justicia social desde el contexto dentro del que la autora habla

(Young 2002b). Esta última finalidad es problematizada por Tebble (2002), quien ve en este objetivo, una relocalización del proceso de justificación normativa desde la “teoría política” hacia la “práctica política”. Su punto de partida es el cuestionamiento del paradigma de la justicia distributiva como generalización de la justicia social. Young (1990) postula que dicho paradigma reduce el espectro de la justicia social como ideal democrático y deslocaliza los arreglos distributivos del contexto en el que se configuran.

Para justificar esta proposición, plantea tres críticas generales al paradigma distributivo. La primera es que normalmente, las teorías distributivas se concentran en pensar - exclusivamente- la manera en que los bienes materiales son asignados. Esta aproximación oblitera la crítica a las estructuras sociales y el modo en que las relaciones sociales definen los patrones y canales de distribución en una sociedad determinada, por ello, Young propende por una discusión de justicia social que también vincule “las estructuras decisionales”, “los procedimientos que se utilizan para tomar una decisión pública”, “la división del trabajo” y “la cultura”.

Las estructuras decisionales y los procedimientos implican estudiar el modo en que las instituciones están delineadas para garantizar que solo ciertos intereses sean tenidos en cuenta para la toma de una decisión pública; es decir, legitiman y reproducen estrategias asimétricas para la distribución de bienes y servicios. Por su parte, la división del trabajo tiene que ver con la estructura institucional que configura las ocupaciones, tareas, trabajos y regula su asignación, jerarquía, valoración social y relaciones de cooperación. Finalmente, la cultura se refiere a los símbolos, imágenes, significados, comportamientos habituales e historias con el que las personas expresan sus experiencias y se comunican con otros individuos.

La segunda crítica se relaciona cuando el paradigma distributivo piensa en bienes no materiales como “los derechos”, “las oportunidades” y “el autorrespeto”, lo hace, construyendo dichos objetos analíticos como entidades estáticas sujetas a la posesión. Al respecto, Young (1990) apunta a un análisis en el que dichas categorías son entendidas en el marco de procesos y relaciones sociales. En esta mirada, los derechos consisten en reglas que ordenan la interacción social y establecen códigos para el trámite de las relaciones intersubjetivas; las oportunidades, las observa como “habilitaciones”, es decir, las asocia más al “hacer” que al “tener”. De este modo, si bien no se desconoce que el despliegue de las capacidades de los sujetos depende de la disponibilidad de condiciones materiales, es clave el estudio de la posición social del sujeto en términos de los factores que le permiten al

individuo gobernar su acción individual, las reglas que constriñen su desenvolvimiento y las prácticas sociales que limitan o expanden su autonomía.

En cuanto al autorrespeto, Young (1990) insiste en que no se trata de una entidad fija y medible que puede ser objeto de una acción distributiva, más bien se refiere a la “actitud” del sujeto respecto a su situación y prospectiva de vida. De este modo, si bien es cierto que la posesión de algunos elementos materiales puede ser una condición necesaria en dicha actitud, también hay otros elementos que sobrepasan los arreglos de distribución vigentes en una sociedad; concretamente, existen disposiciones culturales que afectan el modo en que las personas valoran sus decisiones de vida y proyectos identitarios. Ante esta cuestión, una reflexión de justicia social que aterrice sobre este elemento debe vincular condiciones no materiales que son claves para interpretar el modo en que los individuos se auto reconocen y construyen los parámetros evaluativos para considerar sus elecciones.

La tercera crítica al paradigma distributivo tiene que ver con la manera en que dicho enfoque trata la categoría “poder”. Young (1990) explicita que, en algunos trabajos teóricos distributivos, la categoría no se tiene en cuenta por asumirla como ajena a los estudios sobre justicia. En otros, a pesar de que se vincula, limitan su conceptualización en términos distributivos. Young considera que una perspectiva relacional del poder permite superar una mirada atomística de su funcionamiento, en el que el individuo “dispone” o “posee” el poder como un objeto cuantificable del que se tiene aprehensión material individual, y en el que la lógica de su análisis se elabora en un formato diádico que privilegia dos roles exclusivos: gobernante y gobernado. Una orientación relacional en el análisis del poder es una remisión a la interpretación focaultiana de la categoría. En esta concepción, los individuos están atravesados por relaciones de poder y se encuentran inmersos en contextos de despliegue de fuerzas y contienda política (el poder existe en la acción). En este plano de análisis, es importante pensar las interacciones particulares de los individuos, sin desajuntarlas de las estructuras institucionales que refuerzan las capacidades de dominio y exacerbando las condiciones opresivas.

4.2.5.1 Democracia y opresión

El interés de Young por hacer hincapié en el estudio de las instituciones y los procesos mediante los cuales se reifican patrones de exclusión y marginalidad, es la clave para argumentar que ciertos grupos sociales están sometidos a condiciones de opresión y de injusticia estructural. A su vez, señalar esto último significa que estamos ante un problema

ético. No parece ser justificable que, en el marco de sociedades democráticas, ciertos grupos sean excluidos de tener pleno estatus y participar en igualdad en la toma de decisiones públicas. Para abordar este argumento normativo, iniciaré por explicar la noción deliberativa de democracia, posteriormente, daré cuenta de la explicación de la opresión en conexión con la constitución de grupos a través de mediaciones sociales.

Young (2002a) establece como premisa argumentar que la teoría de la democracia deliberativa es apropiada para pensar contextos institucionales formales en los que se promueve una definición de justicia social pensada desde el principio de inclusión democrática. El interés por este principio es lógico por su punto de partida epistemológico, sin embargo, hay otros intereses tramitados a través de su premisa. El primero es ganar coherencia entre la perspectiva de democracia que instrumenta y su particular aproximación a la justicia social, en la que se reconoce que las características del conflicto político y la desigualdad social (en su contexto) dan forma a “experiencias grupales relacionales”. Young necesita una perspectiva teórica que le permita elaborar una justificación normativa sustentada en la inclusión de grupos sociales.

La segunda premisa es afinar la diferenciación entre sociedad civil, mercado y Estado; no como ámbitos o espacios, sino como actividades. Para ello distingue entre actividades: i. de auto organización, para ampliar los valores sociales intrínsecos en la sociedad; ii. de mercado para orientar la producción y distribución de recursos y iii. de regulación y coerción punitiva. En esta conceptualización, la autora hace hincapié en distinguir aquellas actividades dirigidas a la esfera pública, es decir, las que pueden contribuir a soportar una democracia comunicativa de cambio social a través de la articulación de conciencia de grupos.

En su libro *Inclusion and Democracy*, Young (2002a) presenta un debate extenso en el que presenta, critica y defiende la democracia deliberativa como modelo más eficiente para lograr la inclusión democrática. De acuerdo con esto, critica el modelo agregativo de la democracia por circunscribir el funcionamiento de los regímenes democráticos a la mera incorporación de las preferencias de los ciudadanos a través de las elecciones representativas. En este panorama, los políticos son elegidos para que reflejen en las decisiones públicas la interpretación de los valores que orientaron la acumulación preferencias en su plataforma electoral. Vista así, la democracia es solamente un proceso competitivo y de estrategia, en el que partidos políticos disponen sus canales de interacción con la sociedad para la máxima vinculación de preferencias posible.

Young observa en la democracia deliberativa, la posibilidad de asegurar espacios de discusión en la que las preferencias de los ciudadanos puedan encontrarse y confrontarse argumentativamente para ser transformadas. Si el proceso democrático es, en esencia, una discusión de los problemas, conflictos, demandas, necesidades e interés; entonces, los participantes no solo pueden tomar decisiones por la acumulación numérica de los votos en las elecciones, sino que también son posibles espacios formales y participativos de intervención dispuestos institucionalmente para que, a través de la argumentación y el diálogo, puedan lograrse acuerdos para la interpretación de los valores y sus efectos en las políticas públicas.

Para garantizar lo anterior, emerge el principio de inclusión política. Dicho principio tiene dos dimensiones: por un lado, la maximización de las posibilidades para el ingreso de diversos tipos de racionalidades e intereses provenientes de los grupos sociales afectados por las políticas; y por otro, la posibilidad de hablar y exponer argumentos sin estar constreñido por la presión de terceros. La primera dimensión evita la sustracción de la decisión pública de la participación de los actores afectados (exclusión externa). Mientras que la segunda previene la formación de esquemas institucionales estratégicos dirigidos a reglar “la articulación” de los argumentos de los actores y vetar esquemas de enunciación, en los que las conexiones lógicas entre las demandas y las justificaciones no encajan en los patrones ortodoxos de comunicación política (exclusión interna).

En un contexto irradiado por este principio, los actores son razonables (esto no es lo mismo que decir que “completamente racionales”); es decir, acuden al espacio público con la preconcepción de que es posible lograr acuerdos entre los miembros de una comunidad social y, aunque en todos los casos no se pueden producir consensos, se acepta escuchar a los otros sobre las narrativas que utilizan para formular sus problemas y las soluciones que proponen para remediarlos. Así mismo, también se defiende que las decisiones alcanzadas pueden ser nuevamente revisadas y abiertas a la discusión política. Para ello, las estructuras institucionales formales pueden estar diseñadas para facilitar e incentivar la dinámica de este tipo de encuentros y dotarlos de fuerza decisional sobre el espectro de las acciones de intervención públicas; así mismo, pueden vincular canales para facilitar la construcción de consensos y dejar constancia de los acuerdos no alcanzados y de las posiciones excluidas.

En segundo lugar, se encuentra la publicidad, entendida como la disposición a la rendición de cuentas para propiciar diálogo eficiente entre los actores. Al respecto, Young piensa que el acto de hablar en público en la interacción política necesita transparencia en la manera como

se ponen en relieve los intereses, las interpretaciones de mundo y las experiencias que vertebran las preferencias y las propuestas que se realizan en la esfera pública. Su enunciación requiere de reglas compartidas que orienten a los actores para guiar el proceso de argumentación y contrargumentación, que procesualmente van perfilando las preferencias en juego y dan mayores insumos para transformar posiciones o robustecerlas.

En Young (1990, 2002a), la concepción de los grupos sociales se realiza en términos relacionales y no sustanciales. Lo relacional se refiere a interpretar la posición social de los individuos a partir de las mediaciones sociales en las que se encuentra inmerso. Frente a esta perspectiva, Young encierra la política identitaria y la crítica por utilizar criterios esencialistas para la construcción de la identidad colectiva. Para la autora (2002a), un grupo social es un “colectivo de individuos que están en una relación entre sí, en virtud de las acciones e interacciones entre aquellos pertenecientes al grupo, y entre estos y otros que se encuentran por fuera de él”. De esta definición se desprenden varios argumentos. El primero es que el sujeto está precedido por las estructuras sociales, es decir, por un campo multidimensional de posiciones inseparables de las relaciones sociales que condicionan el estatus, las oportunidades y las relaciones de poder. En dicho espacio se produce la organización social del trabajo y la producción, la organización del deseo y la sexualidad, la institucionalización de reglas de autoridad y subordinación, y la constitución del prestigio.

El segundo argumento es que, si bien los grupos no tienen una ontología propia, son formas de relaciones sociales que constituyen a los individuos. Desde el comienzo de la socialización a los individuos les es imputada la pertenencia a un grupo determinado, sin embargo, dicha imputación es un condicionamiento, no un determinante. Esta diferencia es relevante para entender que la membresía a un grupo no se produce -solamente- por la adscripción automática a una identidad grupal compartida y significada homogéneamente. En esta óptica, el condicionamiento implica adscripción, es decir, la existencia del grupo puede estar precedida por un marcamiento identitario de un grupo dominante, sin embargo, el condicionamiento -a diferencia del determinante- tiene implicado un espacio para la agencia.

Lo anterior significa que, si bien se reconoce el posicionamiento inicial de los individuos en una red de interacciones sociales, esto no es óbice para que el sujeto construya una percepción propia frente a lugar que se ocupa, o el que ocupan los otros, y desarrolle intenciones de desplazamiento o ruptura. En esta vía, los grupos sociales también se constituyen a través de la interacción entre individuos que toman conciencia sobre la similitud de su localización frente a la de los otros y su significación como una experiencia

colectiva, en la que hay afinidades históricas y sociales susceptibles de ser utilizadas como plataforma de acción política. Así mismo, para que lo anterior pueda darse, la conciencia también implica percatarse de las diferencias respecto a los otros, tanto por su posicionamiento, como por los beneficios y restricciones que adquieren a través de las relaciones sociales.

En suma, los grupos sociales no deben ser entendidos en términos de una esencia o naturaleza específica con atributos comunes, por el contrario, una perspectiva relacional implica pensar el sujeto atravesado por múltiples ordenes institucionales con plurales consecuencias en su posición social y en las afinidades políticas que puedan desarrollarse con otros. En dicho plano analítico, las estructuras sociales generan que unos grupos sean privilegiados y otros oprimidos. Al respecto, si las estructuras institucionales producen diferencias estructurales en el ordenamiento de la vida social, entonces se deduce que las experiencias opresivas son múltiples y grupales (Young 1995). Bajo esta idea, Young (1997) intenta evadir las dicotomías economía/cultura y redistribución/ reconocimiento, planteando que reducen el entendimiento de la situación opresiva y limitan la construcción de herramientas para revertirla.

Young (1990) desarrolla un esquema de cinco dimensiones para explicar la opresión. La primera es la explotación, entendida como la transferencia que unos grupos realizan a otros de los resultados de una labor. La segunda es la marginalización, explicada como la exclusión de la participación en la vida social, es decir, la imposibilidad de participar en actividades productivas de cooperación social y el acceso a medios de consumo. La tercera es la impotencia, entendida como la inhibición para desarrollar y usar las habilidades, y la falta de capacidad decisoria sobre la vida laboral. La cuarta es el imperialismo cultural, entendido como la situación en la cual la interpretación dominante de los valores en una sociedad encapsula, esencializa y ottreriza ciertos grupos sociales. En este proceso, el grupo marcado, pierde posibilidad de expresar su propia perspectiva y evidenciar su experiencia de opresión; por esto, los productos culturales del grupo dominante se presentan como universales y totalizadores de la experiencia social. Finalmente, se encuentra la violencia, entendida como la victimización a través de ataques sistémicos contra la integridad física, psíquica y moral de los individuos que integran ciertos grupos sociales, aunado a la generación de miedo por la probabilidad de actos violentos.

En esta perspectiva multidimensional de la opresión, se revaloriza el rol de las instituciones como soporte para mantener las condiciones opresivas sobre los grupos sociales. Desde la

política de la diferencia, la recalibración de las relaciones de poder conlleva cuestionar, no solo los arreglos generados por las instituciones para asignar beneficios y restricciones, sino las instituciones mismas que producen dichos arreglos y precarizan la vida de algunos grupos sociales para reforzar ciertos privilegios. Ante esta pluralidad de escenarios, Young es crítica de las reglas institucionales que excluyen a ciertos grupos sociales de la posibilidad de explicitar su situación opresiva y buscar la manera de transformar las posiciones sociales que ocupan sus miembros; por ello, su crítica normativa aboga por una concepción diferenciada de la ciudadanía y un escenario público heterogéneo. En Young (1989, 2002a) la diferencia es un recurso político para la profundización democrática; por ende, rechaza las críticas que alertan los peligros de la diferenciación en la construcción de ideales políticos totalitarios y homogéneos.

En conclusión, la inclusión democrática requeriría que la vinculación de actores en los procesos decisionales esté sustentada en una lógica, que explicita los efectos negativos de ciertas instituciones en la exacerbación de las relaciones de poder y garantice el acceso de los grupos sociales que se reconocen como oprimidos. Lo anterior, con la garantía democrática de poder expresar la manera en que los miembros de dicho grupo consideran que la estructura social condiciona sus experiencias, oportunidades y conocimiento de la sociedad. No se trata, entonces, de un cheque en blanco que asegura un cambio en la interpretación social de los valores, sino un espacio dialógico con simetría comunicativa.

4.3 Hipótesis de trabajo en el sector de política.

Las ideas y las instituciones -formales e informales- determinan una noción de ciudadanía en cada contexto social. Esta noción provee, a través de un ejercicio de categorización y valoración, el marco de aquello que puede formularse como problema público, de las soluciones posibles y de los grupos responsables y perjudicados por los problemas públicos asociados a la discriminación por orientación sexual e identidad de género. Estas categorías y valores orientan la dinámica entre actores sociales y del Estado para el contexto del asunto de la política. A su vez, esta dinámica determina el diseño de las políticas sobre orientaciones sexuales e identidades de género no normativas.

Si esas categorías y valores limitan el merecimiento de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas como grupo-meta, entonces, un diseño informado por éstas tenderá a reproducir los patrones de exclusión vigentes en la sociedad, a través del uso de instrumentos de focalización residual y una distribución de beneficios

especialmente simbólicos. Lo anterior afianza patrones degenerativos en el ejercicio de la política [*politics*] y transmite un mensaje de ciudadanía restrictiva para los grupos-meta.

Por el contrario, si aquellas categorías y valores promueven el merecimiento de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas como grupo-meta,¹³ entonces, un diseño de políticas informado por estas tenderá a privilegiar un estilo de ~~acción~~ *acción* en la formulación de la política, a través del uso de instrumentos de focalización universal y una distribución sustantiva de beneficios. Lo anterior, afianzando un contexto democrático en el ejercicio de la política [*politics*] y transmitiendo un mensaje de ciudadanía expansiva para los grupos-meta.

¹³ En el objeto de análisis del caso 2 solo se focalizan a las personas con identidades de género no normativas.

Capítulo 5. Aplicación del marco y presentación de cadenas de datos Caso Colombia

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
-Constitución política de Colombia 1991

5.1. Análisis del contexto social

5.1.1 Contexto político, legados sociales e instituciones

5.1.1.1 Antecedentes fundadores

Colombia fue creada a través de dos actos: la ley fundamental de 1819 y la constitución de 1821. La ley fundamental decretó un Estado al que se le dio el nombre de Colombia como una república constituida por la unión de otras dos: La Nueva Granada y Venezuela. De acuerdo con dicha norma los límites territoriales de la entidad emergente eran los mismos del Virreinato del Nuevo Reino y la Capitanía General de Venezuela. No obstante, por la situación de guerra, la defectuosa representación del Congreso de Venezuela y errores jurídicos en la definición de las normas relativas al nuevo territorio, la consolidación de la república precisó de pactos políticos y campañas militares exitosas. De hecho, la conformación del Estado se prolongó por lo menos hasta mediados del año 1824. La incorporación de las poblaciones se realizó por dos vías: una expedita, que las convertía en seguida en una parte de Colombia, y la accidentada, que las construía como enemigas o “pueblos criminales” y solo después, “miembros escarmentados de la unión”. Este proceso, entrelazó fuertemente los intereses económicos, el poder militar y la religión cristiana forjando una hegemonía económica y social que sostenía sus privilegios a partir de la generación de consensos a través de la moral religiosa y la imposición de ordenes coactivas a través de las fuerzas militares.

La constitución de 1821 fue una amalgama de innovaciones y continuidades que contradice el “rechazo retórico en bloque” de los independentistas frente al pasado. Ante la persistencia social e ideológica del mundo colonial “el principio de continuidad jurídica” moldeó institucionalmente la constitución de la república (Gutiérrez 2017). Durante los primeros años de la República se mantuvieron las políticas de la monarquía en materia de administración

colonial, política fiscal y política de tierras y políticas de explotación indígena. Desde 1810 a 1845 no hay un rompimiento radical con el pasado preindependentista. En suma, las guerras de independencia y la fragmentación de la Gran Colombia “no aparecen sino como apoteósicos relevos de las clases dirigentes, sin mayores consecuencias sociales y económicas para el pueblo” (Fals Borda 2008, 55).

5.1.1.2 Partidos políticos y sistema electoral. Entre el orden y el caos

La democracia colombiana ha sido descrita en diversos momentos históricos como oligárquica (Wilde 1798), consociacional (Dix 1980), excluyente (Pecaut 2006), sitiada (Archer 1995; Bejarano y Pizarro 2002), restrictiva (Hartlyn y Dugas 1999) y anocrática (Jordan 1999). Así mismo el Estado colombiano ha sido descrito como “parcialmente colapsado” (Bejarano y Pizarro 2002) “débil” (Orjuela 1998) y “esquizofrénico” (Giraldo 1999). Estos calificativos contrastan con la definición institucional contenida en la constitución de 1991 que establece una democracia “participativa” y “pluralista” (Taylor 2009). De hecho, la democracia ha sido catalogada como una de las más estables de la región por las mínimas interrupciones del Estado de derecho durante el siglo XX. Esta aparente contradicción se debe a una paradoja en la que la estabilidad institucional en el país coexiste con prácticas informales autoritarias y degradadas. Esto da lugar a una institucionalidad híbrida que favorece la reproducción de la violencia y del déficit de legitimidad.

La trayectoria institucional de los sistemas de partidos y las reglas electorales pueden ser estudiadas en tres grandes periodos. El primero entre 1819 y 1953; el segundo entre 1953 y 1957 y el tercero entre 1958 al 2018. En todos ellos, ha operado de forma diferente, un espiral de violencia, estabilidad, éxito y caos. En el primer periodo, el Estado ha sido etiquetado como una pseudodemocracia (Taylor 2009). Durante el siglo XIX Colombia seguía construyéndose como proyecto de nación, en el sentido de enraizar en el territorio un marco de instituciones formales que fuesen aceptados como normas legítimas que regulan la vida política y social de los ciudadanos. De hecho, durante ese siglo, su configuración territorial se vio modificada por la independencia de Ecuador y Venezuela en 1830. En este periodo se dan 8 reformas constitucionales (1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863 y 1886) que reflejan la inestabilidad política de la nación emergente y las fisuras entre los actores políticos hegemónicos. Solo es hasta la reforma de 1886 que se consolidan unas reglas mínimas y fundamentales que, aunque no lograron cesar la violencia trasladando el conflicto civil al debate parlamentario, sí permitieron cierto nivel de estabilidad normativa que duraría hasta la promulgación de una nueva constitución en 1991.

Los partidos políticos son los principales arquitectos de la emergencia del orden político desde principios del siglo XX. Tienen la característica particular de haberse forjado antes de que se consolidara el Estado e impulsar el proceso de imaginación e inculcación de una comunidad nacional (Wills 2015). Cuando el Estado no tenía presencia ni control de su territorio, los partidos configuraron una red multclasista de tipo clientelista que tendía puentes entre las regiones, y entre estas y el centro. Así mismo, crearon identidades más allá de las locales o regionales, integrando clases populares a la vida nacional a través de un proceso de vinculación vertical apalancado por las clientelas. Este proceso ayudó a superar las consecuencias de la fragmentación del territorio. Sin embargo, ambos partidos se presentaron como intransigentes subculturas que imposibilitaron la creación de un proyecto unificado. Por esto mismo, también han sido los protagonistas de los conflictos civiles que han marcado una historia de conflicto civil, violencia política y exclusión social.

Hasta el año 1905, el partido liberal y el partido conservador eran organizaciones que fluctuaban entre una agrupación político electoral y una organización armada. Ambos partidos son fundados por hacendados con alta capacidad económica entre 1848 y 1849. Sus principales puntos de disputa tenían que ver con la estructura del Estado, la política comercial y el rol de la iglesia católica en el escenario público. Entre 1860 y 1880 el partido Liberal era la fuerza hegemónica que controlaba el poder político. Durante sus gobiernos se generaron reformas radicales para erradicar las instituciones coloniales. En este sentido, se instaló un régimen federal de amplias capacidades para las provincias y se implementaron medidas confiscatorias de bienes de la iglesia. En reacción, el partido conservador, en unión con disidentes del partido liberal logró desplazar al gobierno en los inicios de 1880 y permanecer en el poder hasta el año 1930.

En este periodo se producen dos reformas respecto a las reglas electorales: la primera ocurrió en el año 1905 y consistió en el cambio de la “regla de mayorías” por el de “voto incompleto”. Esta reforma implicó que el partido ganador de las elecciones obtendría dos tercios de las sillas, mientras que el que ocupaba el segundo lugar accedía al tercio restante, independientemente del porcentaje de votos obtenidos. La segunda reforma reemplazó la anterior regla por la del cociente electoral. Las dos reformas fueron realizadas por gobiernos conservadores como cesión a las demandas del partido liberal de mayor representatividad en el sistema político.

Se produce una transición del caos al orden, cuando cesa el patrón de relacionamiento político partidario a través de la guerra y se desarrollan prácticas institucionales informales en las que las divisiones internas de los partidos son aprovechadas por los ganadores de las elecciones

para conformar coaliciones con actores disidentes. Hasta 1950 Colombia tenía un sistema de partidos clásico de elites. Ambos partidos tenían bases clientelares construidas inicialmente con los recursos privados de los líderes de partidos (Dávila y Delgado 2002).

El segundo periodo (1953-1957) inicia en 1953 cuando se produce un golpe militar a un gobierno conservador incapaz de detener el avance político de las guerrillas liberales y las guerrillas direccionadas por el partido comunista. El gobierno de facto fue envuelto en un relato oficial que minimizaba la gravedad de la toma del poder y sus efectos sociales, que calificaba la toma del gobierno como un “golpe de opinión”, “golpe providencial” o “golpe civil”. Esta dictadura estuvo orientada por una postura anticomunista y de sujeción estatal a la política exterior de los Estados Unidos (Vega 2015).

El tercer periodo, 1958 a 2018, inicia con la aprobación de un plebiscito por una mayoría del 95% que aceptaba los pactos realizados por los partidos políticos para poner fin a la dictadura e inaugurar una etapa de la vida política denominada como Frente Nacional. En esta, una coalición bipartidista aplicó los principios de alternidad para la ocupación de la presidencia y de paridad en la representación burocrática para mantenerse en el poder. El Frente Nacional implanta una serie de instituciones formales que se ajustaban a la definición ortodoxa de democracia, pero con un pluralismo restringido, una predominancia del ejecutivo sobre los demás poderes, un estilo patrimonial de regulación y un vaciamiento ideológico de la contienda política (Martz 1997)

Creciendo el control del Estado en el territorio, los partidos pudieron ampliar sus bases de soporte, mediante un tránsito de clientelismo tradicional al clientelismo moderno (Escobar 2002; Dargent y Muñoz 2011). Este tránsito es relevante en medida que se trata de la respuesta de los partidos a los efectos del cambio de la matriz económica del país sobre sus relaciones clientelares (Díaz 1986). De allí que se haya forjado una relación clientelista, periódica e instrumental en el que los partidos actúan como intermediarios entre la población rural y el Estado, siendo el voto el principal bien de intercambio. Recursos patronales como la asignación de cargos burocráticos se utilizaron para fortalecer los partidos. Igualmente, el principio de paridad ocasionó la disminución de la competencia electoral entre los partidos, generó disputas intrapartidistas, debilitó a los líderes de cada agrupación política y produjo facciones partidistas regionales que se convirtieron en guardianes electorales de recursos clientelares.

Fruto de lo anterior, la reforma constitucional de 1968 inició su desmonte paulatino, desvinculando la participación de los partidos políticos en un repertorio amplio de asuntos de

política. Así mismo, esta reforma sustituyó la matriz de ideas dominantes, reemplazando la dicotomía clásica de “liberalismo” y “conservadurismo” por una división entre un “discurso modernizante” de la política que agrupaba a “políticos tecnócratas” asociados a la disciplina económica versus “políticos clientelistas”, asociados al bipartidismo de corte rural y regional que con bajos grados de experticia en el ejercicio profesional de la política. Finalmente, se responsabilizó al Frente Nacional por la desideologización de la política y su reducción a transacciones burocrático-electorales (Dargent y Muñoz 2011). En 1988 se aprueba la elección por voto popular de alcaldes, dicha medida está orientada por unas ideas liberales de profundización en el proyecto de descentralización (Gaitan et al. 1988).

Las demandas por cambios en el sistema de partidos y en las reglas electorales se incrementaron en 1989 como consecuencia de una severa ola de violencia asociada al tráfico de drogas y la profundización de la violencia por parte de grupos paramilitares. En este contexto, se convoca a una asamblea nacional constituyente para adoptar la carta política. Los miembros de dicha corporación fueron elegidos por circunscripción nacional, a través de esta fórmula se favoreció a candidatos con perfiles más nacionales que regionales. Esto condujo a un bajo nivel de participación que favoreció la representación de intereses urbanos pro-reformistas. Los principales cambios constitucionales respecto a temas electorales consistieron en la eliminación de distribuciones directas de recursos para congresistas, la celebración de elecciones presidenciales, parlamentarias y de autoridades departamentales y municipales en jornadas electorales distintas para desincronizar las maquinarias regionales y la creación de una circunscripción nacional para la elección directa de senadores que promoviera la discusión de políticas nacionales en vez de territoriales.

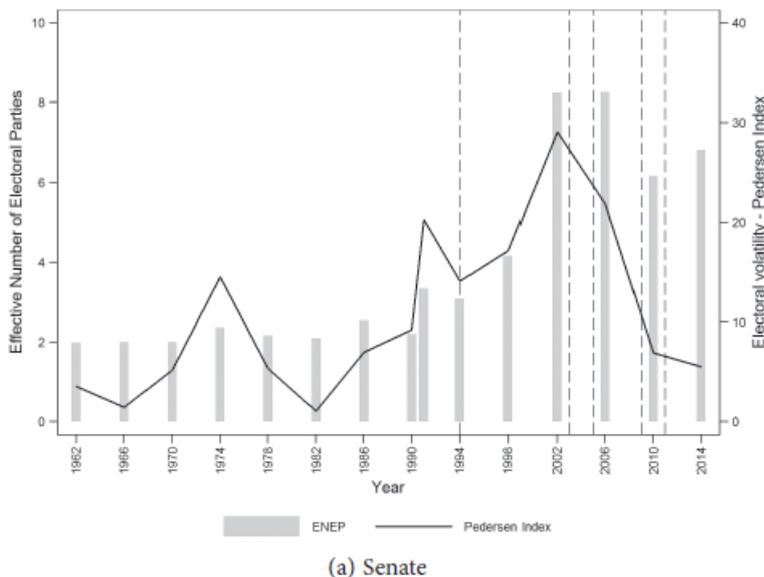
También se disminuyeron los requerimientos para fundar partidos políticos y participar en elecciones nacionales y locales. Así mismo se creó una circunscripción especial para la población indígena en la cámara alta con dos escaños. En la cámara baja dicha circunscripción es creada hasta el año 2009. Por su parte, las comunidades afrodescendientes también obtuvieron esta misma circunscripción en la cámara baja a través de una reforma legal en 1993. Estos escaños especiales están impulsados por una lógica de inclusión formal de poblaciones históricamente discriminadas construidas socialmente como grupos minoritarios.

Hasta 1998 los partidos políticos tuvieron un nivel alto de institucionalización. Pese a las restricciones formales de las prácticas clientelares, los congresistas lograron obtener nuevos recursos patronales en forma de los cupos parlamentarios y preservaron en el nivel local la capacidad para distribuir incentivos burocráticos. Sin embargo, desde el final del siglo XX se

incrementó la fragmentación de los partidos. Para las elecciones regionales de 1997 había 48 partidos en la arena política. En 1998 fue la primera vez que un candidato presidencial independiente gana el 27% de los votos electorales ubicándose en el tercer lugar de la competencia electoral.

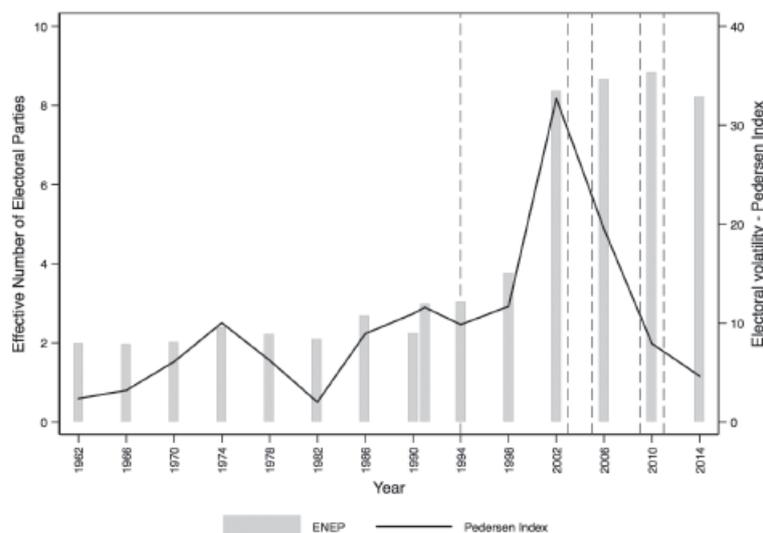
En el año 2002 la tradición bipartidista termina de erosionarse con el nuevo ejecutivo elegido. El gobierno entrante forja una coalición parlamentaria de treinta partidos políticos que le permitieron gozar de mayorías amplias para la aprobación de proyectos de ley. El Índice Laakso Tagapera de numero efectivo de partidos políticos en Colombia desde 1962 hasta 2014 muestra que el nivel de fragmentación electoral aumentó sustancialmente entre 1962 y 2002 y luego permaneció relativamente estable entre 2002 y 2014. Así mismo el Índice Pedersen de Volatilidad Electoral aumentó sustancialmente entre 1982 y 2002 y luego bajó drásticamente entre el 2006 y el 2014 (Castañeda 2018). Ambos índices (gráficas 5.1 y 5.2) evidencian la trayectoria de ambos índices, agregando en líneas punteadas las reformas institucionales asociadas al funcionamiento de los partidos políticos.

Figura 5.1 Índice Laakso Tagapera



Fuente: Castañeda (2018, 16)

Figura 5.2 Índice Pedersen de Volatilidad Electoral



(b) House of Representatives

Fuente: Castañeda (2018, 16)

Aunque los partidos políticos lograron permanecer más fuertes en el escenario subnacional y local (Gamboa 2010), en el nivel nacional emergieron nuevas agrupaciones orientadas a construir alianzas cortoplacistas para captar votos, sin un color político particular, ni una plataforma de ideas sobre los problemas públicos. El transfuguismo ha sido un fenómeno tradicional y ampliamente difundido en la cultura política colombiana.

En el 2003 se produce una reforma política que adoptó la ley D'Hondt para el funcionamiento del sistema electoral. Mediante este método, la repartición de escaños resulta de dividir a través de distintos divisores los totales de los votos obtenidos por los distintos partidos, produciéndose secuencias de cocientes decrecientes para cada partido y asignándole los escaños a los promedios más altos. Tras escrutarse todos los votos, se calculan cocientes sucesivos para cada lista electoral. Así mismo, la reforma estableció el voto preferente (de uso opcional por parte de los partidos), prohibió la doble militancia y la presentación de múltiples listas, demandó que la organización interna de los partidos fuera democrática y los dotó de herramientas para disciplinar y cohesionar a sus integrantes. Finalmente, dicha reforma permitió que transitoriamente los congresistas pudieran formar nuevos partidos políticos si sus votaciones para las elecciones de 2002 alcanzaban el 2% de los votos totales para la cámara alta. Sin embargo, estas reformas no lograron prevenir la desinstitucionalización de los partidos. Hasta las elecciones 2010 los partidos tenían una débil cohesión interna y la volatilidad electoral permanecía alta, aunado a un proceso marcado de personalización de la política durante los gobiernos del 2002 al 2006 y del 2006 al 2010 (Acuña y Gutiérrez 2010).

El punto 2 del acuerdo de paz celebrado entre el Gobierno y las FARC relativo a la participación política configuró nuevas reformas al funcionamiento de los partidos y las reglas electorales. En esencia, lo acordado apuesta a facilitar y fomentar la participación electoral, promover la participación política no electoral y garantizar la seguridad de las personas y grupos que participan en política. Estas apuestas se desagregan en objetivos de política que implican la combinación de instrumentos legales y administrativos, organizacionales nodales y presupuestarios. Pueden resaltarse dos concreciones institucionales relevantes. El primero, la transición de las FARC EP de actor armado a partido político con participación en el Congreso a través de la asignación de curules en ambas cámaras hasta el año 2026. El segundo, la aprobación del primer estatuto de la oposición en el año 2018 que otorga garantías formales y contrapesos institucionales para los actores políticos minoritarios, tanto en el parlamento como en los órganos administrativos departamentales y municipales.

En la actualidad, los partidos políticos en Colombia no actúan como “correas de transmisión entre lo social y lo institucional”. Lo anterior genera un permanente bloqueo institucional para la presentación de demandas sociales de reconocimiento y redistribución y, por ende, la discusión de agendas de injusticia social estructural. Los conflictos políticos están parcialmente articulados con los intereses sociales que cada partido supone representar por lo que paradójicamente, lo social tiene discusión pública si y solo si puede ser tratado políticamente, “todo está mediatizado por la dinámica del juego político; por fuera de él, los intereses sociales se pierden en un mutismo insondable” (García 2009, 27). En el 2018 el nivel de confianza de los ciudadanos en los partidos políticos era del 16%.

5.1.1.3 Regimen presidencial y relación ejecutivo-parlamento

Desde la constitución política 1886 Colombia ha tenido un régimen presidencialista que ha sido objeto de múltiples reconfiguraciones institucionales. Particularmente, me concentraré en tres periodos. El primero entre 1974 y 1990, el segundo entre 1990 y 2002 y el tercero entre el 2002 y el 2018.

En el primer periodo (1974-1990), los arreglos distributivos del poder entre las tres ramas del poder público maduran una forma de hiperpresidencialismo, en la que las funciones ejecutivas y legislativas se concentraban en cabeza del presidente, de manera que el parlamento quedaba estrictamente subordinado a su autoridad con una competencia residual: la de afirmar o negar sus proposiciones. Las funciones ejecutivas incluían poderes proactivos y reactivos durante el proceso de creación de la ley. El presidente tenía poder de veto para evitar la aprobación de la

ley, exigiéndole una mayoría calificada al congreso para desbloquear su efecto. Lo anterior, aunado a amplias capacidades de nominación para nombrar casi la totalidad de la plantilla de funcionarios públicos de la administración nacional y subnacional (incluyendo a gobernadores que a su vez nombraban alcaldes).

Adicionalmente, el presidente disponía de la facultad para expedir decretos con fuerza de ley que le permitían modificar el *statu quo* de forma unilateral y ejercer con amplias facultades la función legislativa. En este escenario, era habitual la delegación de facultades extraordinarias por parte del parlamento al presidente, por lo que concentraba en su exclusiva competencia la regulación de todos los asuntos política relacionados con la legislación en materia pena, procesal civil, comercial, contencioso-administrativo y electoral.

El presidente tenía la capacidad para declarar estados de excepción, que en la práctica resultaban en excesos institucionales que no podían ser bloqueados o limitados por otros actores institucionales. Entre los 21 años transcurridos entre 19170 y 1991 Colombia vivió 17 de estos en estados de excepción, es decir, el 82% del tiempo transcurrido (García y Uprimny 2005a). Esto significa que la excepcionalidad de la figura de declaratoria de Estado de excepción fue normalizada como estrategia política para configurar un espacio institucional sin controles democráticos sustantivos, en el que la racionalidad del presidente envolvía totalmente la toma de decisión pública. Así mismo, por las capacidades legislativas excepciones conferidas, el presidente terminaba regulando materias que no tenían un lazo causal directo con los motivos que justificaban la declaratoria del Estado de excepción. La priorización del mantenimiento militar del orden público en la agenda institucional ha restringido las agendas de gobierno y ha priorizado el gasto de inversión de política social.

La reforma constitucional de 1968 es especialmente relevante por la creación del “estado de emergencia económica” y una redistribución de competencias entre el ejecutivo y el parlamento, que centraliza en el segundo la capacidad para formular políticas públicas presupuestarias, fiscales y monetarias (Henaó 1971). Estas facultades intentaron ser balanceados instaurando un control de constitucionalidad automático de los decretos legislativos expedidos por el presidente ante una sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Así mismo, se aumentó la capacidad de fiscalización presupuestal por parte del Congreso a través de una Comisión Especial Permanente; sin embargo, esta Comisión nunca se conformó. Esta posición del congreso facilitó al ejecutivo la construcción de amplios poderes partidistas que le otorgaba la capacidad para definir los temas de la agenda institucional y vehicularlos sin mayores obstáculos a la agenda gubernativa. Cuando el

partido del presidente no conseguía la mayoría de curules en el parlamento, se construían coaliciones gobiernistas alimentadas bajo relaciones clientelares con un ejecutivo que disponía de paridad burocrática para el partido mayoritario distinto al del presidente.

En el segundo periodo (1990-2002), la constitución política de 1991 intentó generar un nuevo sistema de pesos y contrapesos entre las tres ramas del poder público. En primer lugar, la constitución limitó las potestades nominadoras y legislativas del presidente. En cuanto a lo primero, pierde la capacidad para nombrar gobernadores y el procurador general de la nación. Sin embargo, frente a este último cargo, le corresponde a la cámara alta elegirlo por una terna remitida por el presidente. En segunda instancia, se disminuyeron sus facultades proactivas durante los Estados de excepción y sujeta sus actuaciones al control de la Corte Constitucional, corporación judicial creada con la constitución mencionada. De acuerdo con García y Uprimny (2005a) el 34% de los decretos de conmoción interior expedidos entre 1992 y 1996 fueron declarados inconstitucionales. Esto evidencia una alteración de la práctica institucional histórica de utilizar los estados excepción como mecanismos de aprobación expedita de normas jurídicas.

La constitución también limitó la concesión de facultades extraordinarias por parte del parlamento al presidente en materia legislativa para revitalizar su papel en las discusiones políticas. Para impulsar este objetivo también se le atribuyó al legislativo la facultad de presentar proyectos de ley sobre amplios asuntos de política y se debilitó el veto presidencial a proyectos de ley, eliminando la mayoría calificada que se requería en el periodo pasado. La cámara alta del parlamento fue diseñada institucionalmente, de tal modo, que fuera una instancia nacional que promoviera intereses de circunscripciones más generales en vez de unos más territoriales y limitados. Este cambio aumentó la competencia política fragmentando los cuadros partidarios que participan de las contiendas por el poder político (Botero 1998; Rodríguez-Raga 1998).

Este periodo está caracterizado por la fragmentación y faccionalismo del sistema de partidos generada por el desarrollo de “maquinarias” políticas locales y regionales que no requieren de partidos centralizados. Lo anterior se tradujo en la marginación de actores políticos minoritarios del espacio político institucional y en el debilitamiento de la capacidad de control disciplinario de los partidos sobre sus integrantes (Cárdenas et al. 2008).

En un contexto de capacidad legislativa reducida y con poderes partidistas limitados, el ejecutivo responde a la moderación de sus poderes con herramientas transaccionales que le

permiten negociar individualmente con los congresistas. Esto a través de “cupos” que permiten al legislador tramitar distribución de recursos en proyectos de inversión de municipios y departamentos en los que tienen influencia política y nombramiento en cargos públicos. Estos incentivos parlamentarios han permitido a los gobiernos facilidades institucionales para la aprobación de políticas, sobrepasando las restricciones institucionales a través de prácticas informales clientelares que garantizan que el congreso respalde políticamente sus iniciativas de gobierno y sea poco reactivo en el uso de controles democrático como la moción de censura. Al mismo tiempo, estos incentivos también han afectado la dinámica de producción legislativa estabilizando una correlación entre la probabilidad de aprobación de la ley y el número de sus ponentes [*sponsors*] (Cárdenas et al. 2008).

El año 2002 inicia con un presidente elegido sin adscripción formal a un partido político, sino a través de un movimiento ciudadano sin representación parlamentaria. De otro lado, el congreso empieza la legislatura con altos niveles de “atomización” (Pizarro 2012) que permitieron “que distintas fuerzas políticas consiguieran representación sin que ninguna de ellas obtuviera la mayoría” (Arango 2019, 108). Si bien lo anterior se traduce en una situación inicial de bloqueo parlamentario de la agenda de gobierno, posteriormente, la utilización de herramientas transaccionales permitieron alcanzar fluidez política en la relación ejecutivo-parlamento.

En el año 2005 se aprueba una ley de bancadas que obligó a los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano, a conformar bancadas y actuar a través de ellas. Por primera vez, los partidos pueden contemplar sanciones graduales a quienes desobedezcan sus directrices tales como la expulsión del partido o la pérdida del derecho al voto. Estando en un contexto en el que las coaliciones se construyen a través de estrategias transaccionales, el disciplinamiento partidario elevó las capacidades del ejecutivo para intervenir en el proceso de creación de la ley, permitiendo aprobar los proyectos presentados por el gobierno, aun cuando tenían fuerte resistencia de la opinión pública. Del anterior panorama es claro que el presidente es el principal actor de creación de agenda de políticas públicas [*main public policy agenda setter*]. Empíricamente se ha evidenciado que los proyectos de ley de iniciativa del gobierno tienen mayor probabilidad de éxito de aprobación cuando se compara con aquellos presentarlos por parlamentarios.

Reside en el presidente y su gabinete la definición de las prioridades de gobierno y de los recursos necesarios para gestionarlas. Este proceso, implica la movilización de regímenes de conocimiento tecnocráticos a través de un modelo de racionalidad instrumental analíticamente dominante y la confluencia de distintas fuerzas políticas. Este procedimiento se efectúa a través de la aprobación de un Plan Nacional de Desarrollo que establece las metas de política pública del gobierno para el cuatrenio. Para construirlo, El Departamento Nacional de Planeación (DNP) coordina los cruces de información entregada por Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades territoriales. Esta instancia fue creada en 1963 como centro de coordinación, articulación y apoyo a la planificación de corto, mediano y largo plazo del país. En la actualidad, El Departamento Nacional de Planeación (DNP) orienta el ciclo de las políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión. Su creación marcó la llegada de los tecnócratas como nuevos actores en los escenarios de decisión sobre políticas del desarrollo.

Una vez surtido el paso previo, el DNP consolida un diagnóstico de los asuntos claves en materia política, económica, ambiental, social, tecnológica y cultural. Paso seguido, El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) proporciona las proyecciones de medición poblacional y estadísticas sociodemográficas. Basados en estos diagnósticos, el DNP realiza un ejercicio técnico con los ministerios de cada sector de política para definir las políticas, programas y proyectos que serán ejecutados; posteriormente, se estiman los recursos financieros requeridos para ejecutar las metas de política.

El Plan Nacional de Desarrollo está dividido en una sección estratégica que contiene los principios generales de las políticas sectoriales y establece las metas nacionales de desarrollo. Estas metas se operacionalizan a través de objetivos específicos para cada una de las entidades públicas que se desarrollan a través de proyectos de inversión. La segunda parte del documento contiene la planeación presupuestal y las proyecciones de costos y fuentes financieras. Para garantizar la viabilidad y la coherencia fiscal del Plan, el DNP se articula con dos instrumentos financieros rectores: el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gastos de mediano plazo. El primero estima los recursos financieros disponibles en un periodo de 10 años. A través de este, el gobierno central puede planificar los pagos de deuda, inversiones y gastos de funcionamiento de acuerdo con las proyecciones económicas y las variables macroeconómicas modeladas por el Ministerio de Hacienda. El segundo desglosa los valores de gastos por sectores para un periodo de cuatro años.

Una vez está listo el borrador del plan se remite al Consejo Nacional de Política económica y social (CONPES). Se trata de la máxima autoridad nacional en materia de planeación socioeconómica y sirve como instancia asesora del presidente. El CONPES evalúa las propuestas de política, así como sus implicaciones fiscales. Si el documento es aprobado, posteriormente el presidente lo presenta en el Consejo Nacional de Planeación (CNP) para su análisis y discusión. Una vez revisado por este Consejo, el DNP produce la versión definitiva del plan que se presenta en el congreso por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Una vez en el legislativo, este tiene tres meses para aprobarlo como una ley orgánica.

5.1.2 Contexto socioeconómico y régimen de bienestar. Un proyecto de ciudadanía inacabada

5.1.2.1 Economía y ciudadanía

Históricamente, la construcción de la ciudadanía en Colombia ha estado atravesada por una distribución de conocimiento social del que se forjan racionalidades y lógicas excluyentes, que se manifiestan en la estrechez del contenido de las titularizaciones públicas, la preminencia de mecanismos de distribución de beneficios altamente asimétricos y las restricciones sustanciales a espacios y repertorios de acción, para pugnar políticamente el sistema de asignación de beneficios y restricciones que se despliega en las políticas públicas.

Por otro lado, en la cultura institucional colombiana está enraizada una tradición de “hiperjuridicidad institucional” y “legalismo extremo”, en la que los actores políticos utilizan el discurso legal como mecanismo simbólico para construir los problemas públicos y sus posibles soluciones de intervención. Lo anterior, apelando a categorías eminentemente jurídicas para reducir la intervención pública a la adopción de instituciones formales y la comunicación política de dichas acciones, sin énfasis en los resultados concretos obtenidos (de Sousa y García Villegas 2001, 74).

Desde el momento de la independencia, las agregaciones políticas que dieron forma a la República se surtieron a través de una economía política de explotación determinada por la necesidad de generar un régimen económico que apalancara el proyecto de nación. En el caso de las poblaciones indígenas, su fuerza productiva era requerida, por lo que el interrogante para los decisores de la época consistía en: ¿en qué medida debe utilizarse el poder legal del Estado para proteger a esta población de la explotación de criollos y mestizos? Sin embargo, por la economía política de la época, la respuesta a dicho interrogante dependía necesariamente de la respuesta a otro: ¿Cómo se puede alcanzar un régimen eficiente de

producción agrícola? (McGreevey 2017). Antes de emancipar las poblaciones negras era necesario mantenerlos en una posición subordinada como “esclavos” o “bestias de carga” que paulatinamente irían adquiriendo estatus como sujetos de derechos.

Entre 1890 y 1929 Colombia experimenta un periodo de transición hacia el desarrollo económico que se estanca en 1930. Las tasas de crecimiento de las exportaciones entre 1909 y 1928 son las más altas que haya experimentado el país en forma continua. Durante esta etapa, la expansión de las exportaciones y el desarrollo de la actividad manufacturera confluyeron con relativa armonía (McGreevey 2017), debido a que la dinámica exportadora permitió la generación de divisas que posteriormente se invirtieron en la naciente industria. En esta etapa, se consolidó la economía cafetera como principal sector de la actividad económica y medio de articulación al mercado internacional; en menor medida, el banano, los metales preciosos y los cueros. Se trata del paso al proceso de industrialización basado en el mercado interno y la sustitución de importaciones (ISI). A partir de 1931 y hasta 1951 se inaugura una segunda fase en el ISI. Como reacción a la crisis del año 1929 se implementaron políticas de devaluación del control de importaciones y preservación de reservas internacionales. El mercado interior se amplió a través de la venta del café y la creación de centros urbanos con mayor capacidad de demanda.

En los años 40, nació el sistema de protección social, pero con un alto nivel de fragmentación, en la medida que concentró sus prestaciones exclusivamente en la clase trabajadora (Alviar 2011) y, residualmente, creó algunos programas universales para la población excluida del mercado a los que se accedían a través de redes clientelares. En este contexto, el Estado estaba completamente concentrado en los problemas de los trabajadores formales y urbanos y sus riesgos de desempleo, enfermedad y vejez. Desde 1945 hasta 1960 las políticas sociales son institucionalizadas a través de normas jurídicas; el rol del ejecutivo era marginal y el parlamento definía el proceso de diseño e institucionalización de las políticas sociales.

En 1945 se aprobó el salario mínimo y se contemplaron beneficios de aseguramiento social para los trabajadores formales. Así mismo, se creó una entidad pública encargada de administrar las prestaciones otorgadas a trabajadores para cubrir sus riesgos de desempleo y vejez. Desde 1945 hasta 1990, las políticas diseñadas para afrontar los problemas de la pobreza utilizaron instrumentos enfocados a eliminar el desempleo, promover la migración rural para incrementar la mano de obra, redistribuir bienes baldíos y otorgar créditos y recursos a pequeños propietarios de tierras rurales para hacerlos más productivos.

Hacia la década del 60, los servicios de salud constituían una organización social fragmentada con base en la dinámica del mercado o en la capacidad de pago de las personas, con injerencia limitada del Estado. En este escenario había cinco subsistemas diferentes de atención: el primero concentraba los servicios para las personas con alta capacidad adquisitiva, ofrecidos por el ejercicio privado de la profesión médica y los seguros privados. El segundo correspondía al seguro obligatorio que atendía a los trabajadores formales o asalariados del sector privado y público. El tercero concentraba la atención de los pobres, mediante la "asistencia pública" o "beneficencia privada". El cuarto reunía los mecanismos de atención y control de epidemias y enfermedades de alto impacto colectivo y estaban a cargo del Estado. Finalmente, en el último convergían todas las prácticas médicas populares no científicas, producto del sincretismo cultural acumulado, pero ubicadas en un lugar marginal y siempre subvalorado por los servicios legalmente aceptados (Hernández 2000).

El periodo de 1951 hasta 1970 se produce el auge del proceso de sustitución de importaciones. Sin embargo, desde el 1967 se adoptó una estrategia híbrida que agregó una política de promoción de las exportaciones. De este modo, si bien en la etapa inicial del régimen ISI los principales instrumentos de política fueron el proteccionismo comercial y agrario, el crédito directo o subsidiado y las exenciones tributarias, desde el año 1967 se incluyeron instrumentos de subsidios de exportación y tratados de libre comercio.

Durante la vigencia de las políticas de ISI, el paradigma de política social del se definió en términos keynesianos: pleno empleo y estímulo a la demanda agregada. En ese sentido, el dominio de las políticas sociales en Colombia estuvo imbricado al discurso desarrollista, por lo que sus instrumentos se restringían a alivianar la pobreza y la remoción de barreras estructurales para la participación de los individuos en el mercado. En este periodo, el sistema de seguridad social fue reorganizado y fortalecido para titularizar nuevas prestaciones sociales y ampliar los grupos meta.

En este periodo también se dieron procesos de reforma y contra reforma rural que no lograron solventar el problema de acceso inequitativo a la tierra, eje indisociable de la explicación del conflicto armado, político y económico. Institucionalmente, se había formalizado un modelo económico capitalista dependiente de la exportación de bienes primarios, en especial, de aquellos productos agrarios que se generaban de un modo de producción en el que pocos terratenientes rurales acumulan grandes extensiones de tierra, abriendo una brecha marcada en la distribución de tierra que se sostiene en la actualidad con un Gini de distribución de propiedad rural de 0,89. Esto significa que el país está a 0,11 décimas de concretar la

desigualdad plena. Por su parte, los desposeídos y expulsados dieron continuidad a los procesos de migración urbana o de colonización y posesión irregular de tierras para la ampliación de la frontera agrícola durante los años setenta.

Entre 1970 y 1990 se produce el declive del proceso de la ISI. El equilibrio interno (fiscal) y externo (balanza de pagos) se convierten en los objetivos finales de la política económica. Así mismo entre los años 1960 y 1980 se produce el declive de la economía cafetera y se expanden las economías extractivistas. La década de 1970 inicia con el objetivo de profundizar la articulación al mercado internacional a través de una oferta diversificada utilizando instrumentos de incentivos económicos a las exportaciones; sin embargo, la precariedad de la infraestructura vial y de comunicaciones, aunado a la distribución desigual del ingreso, inhibieron la consolidación de un mercado interno potente. Así mismo, si bien las políticas tributarias intentaron corregir las distorsiones generadas por la asimetría en la distribución del ingreso, fallaron en activar una demanda masiva interna.

A mediados de los setenta se produce una crisis estructural de la industria; por su parte, en la segunda mitad de la década de los setenta Colombia ingresa al mercado internacional de drogas ilícitas con el cultivo de marihuana y luego con la producción de cocaína en los años ochenta. Este hito es relevante, en virtud del efecto de estas prácticas económicas ilegales en la especulación inmobiliaria en las zonas urbanas y la mayor concentración de la propiedad sobre la tierra que a su vez expandió el mercado financiero a través del lavado de activos. En medio de este contexto, en 1975 nació el sistema de salud en Colombia. Dicho sistema contenía tres subsistemas: uno de aseguramiento en donde se ubicaban los trabajadores formales; uno privado, donde estaban aquellos no trabajadores con capacidad de pago de aseguramiento y uno público, donde se encontraban las personas sin ingresos.

El declive del ISI provocó que también se modificara el objetivo de política de pleno empleo. Esta movida tuvo repercusiones sobre la política social. Varios beneficios laborales fueron eliminados y los programas de atención de la pobreza rural fueron debilitados por falta de financiación. Estas reformas estuvieron acompañadas de la privatización de los arreglos institucionales que proveían beneficios sociales. De 1983 a 1985 se empieza a generar una estructura institucional para la apertura de la economía; dentro de las medidas adoptadas son relevantes la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el fortalecimiento de los impuestos locales, la reducción del 15% de los salarios de los funcionarios públicos y la sustitución de la emisión monetaria por bonos de deuda interna para financiar el Presupuesto Nacional.

Desde 1990 se abre la economía y se levantan las barreras al comercio internacional. Este proceso está conducido por una racionalidad económica, según la cual, la eliminación de las restricciones prevendría la concentración de la economía en un solo sector y se obtendría mayor equilibrio intersectorial, así mismo, se posibilitaría la introducción al país de innovaciones tecnológicas y cambios técnicos que obligaría a los actores económicos internos a hacer cambios en su proceso productivo para mantenerse en el mercado. Dos factores explican esta apertura; por un lado, el consenso de Washington y la tradicional relación de influencia de los Estados Unidos y de las entidades de banca multilateral sobre la política macroeconómica (Vega 2015). Por otro lado, la capacidad de conglomerados económicos nacionales que veían en la apertura económica ventajas y potencialidades traducidas en la menor reglamentación, la eliminación del control de cambios, el acceso a mercados internacionales y mayor generación de oportunidades de negocio con ocasión del retiro del Estado de la prestación directa de ciertos bienes y servicios. Sin embargo, la apertura disminuyó los volúmenes de inversión y provocó una caída drástica en la importación de maquinaria y servicio para la industria manufacturera. Para 1996 la tasa de crecimiento del sector industrial se vuelve negativa y en el primer semestre de 1999 cae un 20% respecto al año anterior (Misas 2001).

5.1.1.2 La constitucionalización de la economía y del regimen de bienestar

A partir de 1991 se eliminaron las instituciones proteccionistas del comercio internacional, se redujeron subsidios, créditos directos y otros instrumentos de intervención, especialmente, en el sector agrario. Así mismo, se privatizaron empresas, bancos públicos y se revaluó la tasa de cambio. La constitución política de 1991 institucionalizó esta nueva política económica, continuando la descentralización de las finanzas públicas y la provisión de servicios públicos. Igualmente, se dio autonomía al Banco de la República y se desplazaron las tradicionales políticas industriales promovidas a través de instrumentos proteccionistas y de apoyo directo a sectores clave, para instalar un nuevo enfoque sustentado en la competitividad corporativa. Esta inclusión constitucional incrementó los costos de transacción para realizar reformas en materia de política fiscal y monetaria, en la medida que el cambio de la política requiere de mayores acuerdos entre los actores con capacidad de veto (Cárdenas et al. 2008).

Se produjo un fuerte deterioro de la política fiscal vía expansión del gasto público. Este fenómeno no permitió la apertura ordenada de la economía y revaluó la tasa de cambio. Como resultado, la apertura se dio fundamentalmente vía importaciones. Durante la reforma, los sectores transables se contrajeron mientras los no transables se expandieron, es decir, la

versión opuesta a una economía que se ha abierto satisfactoriamente. Las importaciones pasaron de representar 15,8% del PIB en 1990 a cerca de 20% en 1996-1998, el peso de las exportaciones descendió marcadamente en el mismo período (Echavarría 2001). El proceso de apertura no logró aumentar el nivel de comercio total respecto de los niveles alcanzados en la década de los ochenta, sino que ocasionó una marcada vulnerabilidad externa y financiera (Salamanca 2009, 7).

Esta versión "hacia dentro" (Echavarría et al. 2006) en la apertura colombiana hizo rentable importar bienes de capital e invertir, pero restringió el margen de maniobra para diseñar políticas fiscales contracíclicas. Esto explica que las fluctuaciones económicas del país han sido más largas desde 1990 y se haya empeorado la distribución del ingreso (Wiesner 1994, Cárdenas et al. 2008). La economía colombiana está caracterizada por la no-linealidad en el crecimiento real, determinada por la presencia de estados de crecimiento moderado y recesiones. Sus ciclos económicos son simétricos en términos de la inclinación y amplitud de las recesiones e incluyen choques de demanda externa con impacto reducido sobre el producto real (Salamanca 2009, 45).

En materia de reforma social, los asuntos de intervención propios de las políticas sociales fueron desacoplados de los objetivos de política de desarrollo. Se produjo un desplazamiento de la interpretación de los problemas de pobreza como fenómenos macroestructurales que pueden ser intervenidos a través de las políticas de desarrollo e instrumentos de política macroeconómica, a un fenómeno localizado en el patrimonio de los individuos que puede ser abordado a través de la adjudicación de prestaciones sociales asignadas a partir de criterios constitucionales de protección jurídica y transferencias monetarias condicionadas en hogares. Se trató de un cambio de la lógica del subsidio a la demanda al subsidio de la oferta en la política social a través de la focalización por ingresos, basada en una prueba de nivel de recursos económicos para la determinación de la elegibilidad y cobertura. Esto, bajo una lógica de mínimo nivel de intervención pública y máxima participación del mercado en el régimen de cobertura social. Sin embargo, la legitimación de estas políticas continuó estando determinada por discursos de desarrollo económico.

El balance del proceso de apertura económica fue el fortalecimiento del sistema financiero por la ampliación del mercado de capitales y el desarrollo de actividades especulativas. Este mercado ha cumplido una función organizadora y de control social a través del endeudamiento de los hogares a través de créditos hipotecarios y de consumo. La liberación definió el carácter rentístico de la economía, debilitó el aparato productivo campesino,

exacerbó el problema de repartición de la tierra fortaleciendo el acaparamiento y la especulación. Finalmente, también alimentó la argumentación de los actores armados de derrocar un Estado excluyente que concentra las riquezas en élites financieras que procesualmente reemplazaron a los industriales y cafeteros.

Si bien la constitución de 1991 institucionalizó la reforma liberal, también propuso una nueva fórmula de organización y proyección política a través de la figura del “Estado Social de Derecho” a diferencia del “Estado de derecho” que se establecía en la constitución de 1886. Esta categoría representa las ideas e instituciones que dan forma a la versión del Estado de Bienestar que se planteó para el contexto económico y político colombiano (Leyva y Olaya 2020). Dicha categoría está sostenida por un estándar de democracia. De acuerdo con la Corte Constitucional:

El papel del Estado Social de Derecho consiste, así, en crear los supuestos sociales de la misma libertad para todos, esto es, de suprimir la desigualdad social; según lo ha señalado esta Corporación, “con el término ‘social’ se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales (Corte Constitucional 2003).

La constitución institucionaliza unas ideas propias del neoconstitucionalismo y del discurso de los derechos humanos que dieron forma a una tradición jurídica de expedir constituciones con un amplio listado de derechos fundamentales con vocación normativa, incluyendo la creación de un sistema de justicia constitucional con capacidad institucional para asegurar el respeto de tales derechos consagrados. Lo anterior, al nivel de conflictuar con otros poderes por los alcances de sus decisiones u ocupando los vacíos que estos dejan por la omisión política o administrativa.

La fuerza normativa del Estado Social de Derecho se ha materializado a través de la creación de reglas y subreglas de interpretación constitucional creadas por la Corte Constitucional; un hacedor de política pública que cumple una función primordial de estabilización institucional: atenúa la tensión existente entre un discurso jurídico ideal depositario de esperanza de cambio

social y una realidad política caracterizada por bajas capacidades institucionales, carencias materiales y simbólicas y falta de acuerdos entre actores políticos con veto (García 2001, Uprimny y García 2005b). Dichas reglas y subreglas han transformado y generado nuevas categorías de focalización de grupos poblacionales, ampliando beneficios sociales y estableciendo los lineamientos administrativos de la intervención estatal.

Como actor de veto, la Corte Constitucional tiene la capacidad para superar en casos concretos, la desincronización entre los valores y los derechos proclamados en la Carta y la relación de fuerzas políticas para operar legal y administrativamente en un estándar constitucional de garantía de derechos. La Corte Constitucional ha influenciado la definición del régimen de bienestar desde 1991 por sus capacidades para judicializar las políticas públicas sociales (Uprimny y García 2007). Por un lado, sus jueces deciden las acciones públicas de constitucionalidad. Se tratan de procesos judiciales en los que se cuestiona la constitucionalidad de una norma ordinaria por contradecir la constitución. Como resultado de este proceso, una norma puede ser excluida del ordenamiento jurídico o condicionar su interpretación a la posición hermenéutica de la Corte. Esta tradición de *judicial review* está ampliamente institucionalizada en el escenario colombiano; de hecho, desde 1910 se había facultado a la Corte Suprema de Justicia para declarar con fuerza general, la inconstitucionalidad de una ley.

Por otra parte, la Corte puede seleccionar y revisar cualquier decisión que toma un juez en el marco de una acción de amparo. A través de sus poderes puede instalar discusiones de política, ya sea ordenando que cierto asunto sea atendido por la administración o señalando el cause institucional que debe tener una política para ser constitucionalmente capaz de garantizar los derechos. El catálogo amplio de derechos de la constitución y las capacidades institucionales de la Corte para deducir obligaciones de las normas constitucionales, han generado una judicialización de las políticas públicas (Hirschl 2008).

En particular, la delineación y concreción del régimen de bienestar está atravesada por una judicialización en la discusión y reconocimiento de los derechos económicos y sociales, (García 2001) que han generado un curso institucional de judicialización de las políticas públicas sociales. Los factores que explican este proceso son: por un lado, la erosión de credibilidad de la política partidaria, que conduce a que los actores sitúen en la Corte el escenario para obtener soluciones a problemas concretos que inhiben el goce efectivo de derechos. Por otro lado, el compromiso de ciertos jueces con la realización de aperturas institucionales para el ejercicio de derechos para poblaciones típicamente marginadas por vía

judicial ha generado que este tribunal sea más cercano a los ciudadanos, en la medida que no necesitan intermediarios políticos para llevar discusiones de agendas sociales a los circuitos institucionales formales.

Finalmente, ante el debate de políticas morales en un entorno conservador, algunos actores han optado por judicializar los conflictos sociales para despolitizarlos y presentarlos como cuestiones relativas a la garantía de derechos (Uprimny y García 2005b). Entiendo por “políticas morales” aquellas que involucran asuntos profundamente relacionados con creencias religiosas y morales, cuyo tratamiento es representado como la regulación del orden social, por lo que las respuestas de los actores inmersos reducen su discusión a lo “bueno” y “lo malo”.

Sin embargo, en el marco de un contexto económico de políticas de austeridad fiscal selectiva para el pago de deuda, apertura económica, desregularización, privatización y mercantilización de bienes y servicios prestados previamente por el Estado, se han presentado disputas entre distintos actores estatales y sociales para definir: ¿Cuál es el contenido exacto de las obligaciones constitucionales del Estado en materia de derechos económicos y sociales? La respuesta a esta pregunta enfrenta dos paradigmas de protección social. El primer paradigma, plantea unas ideas liberales de la protección social que posicionan la política social como un instrumento compensatorio y subsidiario de la política económica. Desde esta visión, el radio de intervención del Estado es mínimo y excepcional, por lo que los mecanismos de respuesta que diseña optan por acciones hiperfocalizadas para las personas que viven en situación de pobreza. Estas ideas reducen a los ciudadanos a “agentes económicos” que pueden enfrentar problemas de bienestar al no poder acceder a través del mercado a cierto bien o servicio, por lo que el Estado debe promover ciertos mínimos para el ejercicio de derechos sociales. Lo anterior significa una racionalidad de diseño en el que las políticas de atención están especialmente dirigidas a los sectores sociales “perdedores” de la economía de mercado. Tanto las burocracias especializadas del DNP como los actores políticos de la rama ejecutiva, han impulsado este paradigma desde la constitución de 1991 auspiciados por coaliciones promotoras de grupos financieros y entidades de crédito internacional (Barba y Valencia 2021).

Por otro lado, se encuentra un paradigma de protección social orientado por ideas afines al “goce efectivo de derechos” y a la construcción de los individuos como ciudadanos titularizados con beneficios de bienestar social. De allí, que se plantee como deber ser de la intervención estatal una tendencia hacía el movimiento permanente y activo de los actores

institucionales “para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales” (Corte Constitucional SU 747/1998).

La Corte Constitucional no solo ha ido ampliando el sistema de protección social que han diseñado actores del poder legislativo y ejecutivo, sino que también ha condicionado parcialmente la política económica en virtud del control abstracto de constitucionalidad. En evidencia de lo planteado, la Corte ha vetado ciertos instrumentos de tesoro como el impuesto al valor agregado a productos de primera necesidad (Corte Constitucional C 776/2003), también ha ordenado la actualización parcial de los salarios de los servidores públicos (Corte Constitucional C 1433/2000; C 1064/2001; C 1017/2003) y ha titularizado con prestaciones pensionales a ciertos grupos poblacionales, al considerar que su exclusión desconocía el principio de igualdad (Corte Constitucional C 409/1994). Por último, ha intervenido en políticas pensionales para modificar arreglos institucionales que afectaban derechos adquiridos de los trabajadores (Corte Constitucional C 754/2004) (Uprimny 2007, 59).

En otra vía, la Corte Constitucional también ha avanzado en la justiciabilidad de los derechos económicos sociales y culturales a través de la vía de la acción de tutela. Para que un derecho social sea protegido se requiere que la desprotección que se invoca ante el juez implique la afectación de otro derecho que se considera fundamental y de aplicación inmediata, como es el caso del derecho a la vida, especialmente en asuntos de política relacionados con educación, pensiones, viviendas y salarios. En principio, el derecho a la salud aparecía contemplado en la constitución en el acápite de derechos sociales. En el año 2015 el congreso aprueba una ley que lo declara derecho fundamental. Lo anterior después de un altísimo flujo de acciones de tutela por violación a los derechos fundamentales en conexidad con el derecho a la salud. Este recurso judicial ha sido ampliamente apropiado por la ciudadanía para reaccionar a violaciones a los derechos fundamentales cometidas por actores públicos y privados y para expandir el rango de los beneficios sociales fijados por la autoridad administrativa y legal.

Para algunos, estas decisiones están englobadas en un ejercicio de activismo judicial que genera inestabilidad en las finanzas públicas por conducto del déficit fiscal. Algunos autores consideran que el costo económico de las decisiones judiciales altera el funcionamiento normal del mercado, la eficiencia económica, el bienestar general y la misma estabilidad política del Estado (Castaño 2013; Plazas y Moreno 2017). Producto de esta disputa, en el año 2013 se aprueba una reforma constitucional que introduce un instrumento de prevención de

déficit fiscal vía sentencias judiciales: el “incidente de impacto fiscal”. Dicha herramienta permite modular, modificar o diferir los efectos de una sentencia judicial en el caso que dicha decisión comprometa la sostenibilidad fiscal de la entidad estatal cuya responsabilidad se debate en sede judicial.

Por otro lado, la constitución de 1991 ha incorporado dentro de sus principios generales el multiculturalismo y el pluralismo. La norma superior declara textualmente que el Estado protege y valora la diversidad étnica y cultural del país. Este relato ha servido para impulsar en el contexto social un ejercicio de política identitaria, en el que grupos sociales excluidos y marginados de la construcción del proyecto de ciudadanía interpelan al Estado para la adopción de políticas de reconocimiento y redistribución, que sean sensibles a las condiciones estructurales de subordinación enfrentan algunos grupos sociales.

La respuesta de la rama ejecutiva ha sido la adopción de planes de política social conocidos localmente como “políticas poblacionales”. Se trata de programas que a través de la monofocalización por atributo identitario, constituyen un grupo meta sobre el que se distribuyen ciertos beneficios de política debido a su consideración como “grupo vulnerable” o “grupo minoritario”. Sin embargo, este ejercicio de marcación de los grupos poblacionales a través de categorías identitarias para la distribución segmentada y acotada de beneficios ha sido problematizada por algunos actores académicos provenientes del feminismo y la militancia corporal:

La Constitución Política colombiana de 1991, que concibe la identidad nacional como pluriétnica y multicultural, de manera paradójica ha dado lugar a una continuidad del proyecto liberal de intervención estatal que interpreta las acciones institucionales, las movilizaciones sociales y los objetivos que rigen las políticas en cuanto a la administración de poblaciones diversas, minoritarias, o grupos vulnerables o en riesgo (Esguerra y Bello 2014, 24).

De este modo, el género, la raza, la etnia, la edad, la clase, la capacidad y discapacidad son construidos como atributos discretos que permiten aislar conjuntos poblacionales para calibrar la focalización de la intervención estatal. En este proceso, las políticas públicas están conducidas por una racionalidad en la que más que explicitar el sexismo, el cisgenderismo, el racismo, el clasismo, el etarismo y el capacitismo como ejes de relaciones de poder y subordinación, se opta por presentar las diferencias identitarias como una cuestión de apariencia que no tienen relación con problemas de injusticia social estructural, sino con el

mero reconocimiento de lo diferente. En esta dinámica, las políticas tienden a reproducir la alteridad de marcación corporal que sostiene y justifica las desigualdades sociales en el contexto, por lo que las decisiones públicas refuerzan la noción del “otro” distinto a la mayoría de la nación.

Para dos actoras trans entrevistadas, esta economía política de la gestión poblacional genera una competencia negativa entre los movimientos sociales por disputar recursos escasos:

La olimpiada de los oprimidos para decir quién era la más oprimida, sí eran las mujeres negras o sí eran las Trans o sí era el movimiento indígena, pero son las mismas condiciones que genera el Estado para redistribuir recursos, entonces por ejemplo hay en la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género el tema Trans no se toca... creo que hay esa manera, por un lado pensar la Política en términos poblacionales y esencialistas en términos identitarios y por otro lado, pensar que el mismo Estado impone relaciones de competencia entre los movimientos sociales, yo creo que eso es lo que hace que no se piense una Política más integral, más articulada, con alianzas mucho más ambiciosas (entrevista #1, Bogotá, 17 marzo de 2021).

En la perspectiva de otro entrevistado, la lógica poblacional puede generar tensiones entre actores estatales y sociales, en virtud del nivel de conflicto entre dichos actores por definir el significado de las categorías que permiten la agrupación de los miembros de un grupo-meta:

Hay sectores sociales en donde la idea poblacional es relativamente más clara, tiene una delimitación, tiene como unas digamos, como unas características específicas y vuelvo al caso de Juventud que es el que más conozco, habiendo una crítica muy fuerte y unas discusiones y todo, ahí lo poblacional es relativamente identificable, claro, no quiero decir que no hay conflicto pero es una forma donde ahí lo poblacional más o menos está porque viene de historias más largas, políticas de Infancia, etcétera, etcétera, donde esa idea poblacional como que más o menos cae y cae sentado y en eso entonces la relación con el Estado y como el Estado lo determina, como regula los jóvenes, como regula las niñas, coopera en esa lógica que vos estás describiendo del Estado de Ping Pong (hablando de los efectos de retroalimentación de las políticas) y ahí los sujetos sociales se apropian de eso lo tensionan, desde ahí, cuando ese sujeto no es tan

claro, cuando ese sujeto viene de otros procesos y empieza a relacionarse con el Estado, un poco el Estado como empieza como qué será que sí, será que no, será que sí, será que no. (Entrevista # 10, Bogotá, 18 marzo de 2021)

El sistema de protección colombiano es altamente segmentado (Barba y Valencia 2020, 2021) y cubre especialmente riesgos del ciclo vital y transversales de tipo idiosincráticos y covariantes (Acosta et al. 2015, 50-54). El sistema abarca lo relacionado con la salud, pensiones, educación, vivienda desarrollo rural, acceso a servicios, infraestructura, protección laboral y cuidado.

La ley 100 de 1993 es la columna institucional del sistema de seguridad social en Colombia. Dicha norma establece que la seguridad social integral es “el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida”. El sistema de seguridad social en Colombia se estructura en dos ejes institucionales, uno de aseguramiento y otro de programas asistenciales. En el primero están incluidas las prestaciones relacionadas con salud, pensiones, subsidio familiar y riesgos profesionales. En este eje se encuentran los trabajadores sus núcleos familiares y particulares con capacidad de pago.

El segundo está constituido por programas asistenciales de focalización residual dirigido a poblaciones con bajos ingresos económicos y necesidades básicas insatisfechas. En este eje se incluyen prestaciones de salud y prestaciones económicas en modo de transferencias monetarias condicionadas. La focalización y distribución de beneficios se determina usando los criterios de un instrumento nodal llamado “Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales” (SISBEN). El instrumento adopta un mecanismo de focalización denominado “comprobación sustitutiva de medios de vida”. Su función es medir el estándar de vida de las personas y asignarles un puntaje que clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Su desarrollo se ha dado en cuatro etapas: SISBEN I, SISBEN II y SISBEN III y SISBEN IV. En sus primeras tres versiones el instrumento está orientado por un enfoque de capacidades en el que el estándar de vida es, al lado del logro de agencia y el bienestar personal categorías clave para llevar a cabo comparaciones interpersonales. En el proceso de reforma se realizaron cambios menores respecto a las variables, el procedimiento de la aplicación y los controles de seguridad de datos (Flórez et al. 2018).

Los principales programas de transferencias monetarias condicionadas en Colombia son: “Familias en acción”, “jóvenes en acción” y “Colombia Mayor”. Me centraré en la primera por constituir la estrategia global del Estado para afrontar la pobreza. El programa fue creado a finales de 1999 como una medida choque para mitigar el impacto de la crisis económica en municipios especialmente rurales. Posteriormente el programa se convierte en la estrategia central de reducción de pobreza en el periodo de 2002 al 2010. En el año 2006 el programa había focalizado 920.000 familias en 844 municipios. Para el año 2007 el programa amplió su cobertura geográfica en centros urbanos y medianas y grandes ciudades. Actualmente el programa tiene 4 objetivos: a. impulsar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños menores de 6 años. b. incentivar la asistencia y permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes entre 4 y 18 años. c. promover la participación de las familias en las acciones complementarias de a la intervención y d. Contribuir a la disminución de desigualdad.

Las etiquetas que se usan para focalizar los subconjuntos poblacionales que integran el grupo meta son: “familias SISBEN”, es decir, familias que se encuentren por debajo de los puntos de corte del SISBEN; “familias desplazadas”, es decir, familias desplazadas por la violencia registradas en otro instrumento nodal llamado “Registro único de víctimas” y “familias UNIDOS” que congrega a familias con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años con más bajos recursos económicos.

Para el año 2018, el 7,2% de la población se encontraba en la línea de pobreza extrema o indigencia mientras que el 27% de la población vivía en condiciones de pobreza monetaria y su ingreso corriente fue de \$257.433 (Arteaga et al. 2019, 38) La evaluación de impacto del programa Familias en Acción determinó efectos heterogéneos estadísticamente significativos para la reducción de pobreza monetaria entre el 2013 y 2018, mientras para la pobreza multidimensional solo se encuentran efectos significativos en el año 2018, es decir, que se requiere mayor número de años intervención del programa para obtener la reducción de dicha variable (Arteaga et al.. 2019). Globalmente, el panorama general de las políticas redistributivas colombianas deja un saldo inferior al de otros países latinoamericanos. Para el 2017, la política fiscal, comprendiendo impuestos, subsidios y transferencias, redujeron la pobreza 13% mientras que el promedio de reducción de los países latinoamericanos fue del 32,6%. (Leyva y Olaya 2020, 227).

La desvalorización del sistema democrático como consecuencia de su carácter político fuertemente excluyente y clientelista ha generado un desarraigo del discurso político y un

marcado uso de la violencia como estrategia para resolver los conflictos sociales en un ejercicio de militarización del espacio social a través del estado de excepción. De la situación anterior emergen incentivos negativos para los actores sociales en términos del incremento de los costos y riesgos de acudir al escenario público y demandar intervenciones estatales para ciertos problemas públicos. Estos resultados muestran un relativo fracaso de las políticas gubernamentales para profundizar la democracia social en Colombia.

5.2 Análisis del contexto del asunto de política

5.2.1. La relación dialéctica entre la construcción de los grupos sociales y la construcción de los grupos meta

5.2.1.1 La invención de la categoría homosexual como criterio de membresía a un grupo-meta de la política punitiva

La hegemonía en el poder del gobierno conservador en el periodo comprendido entre 1880 y 1930 despliega un proceso político y moral de “regeneración conservadora”. Dicho proceso, se caracteriza por buscar institucionalizar la hispanización y cristianización en la cultura y por utilizar la moral religiosa como estándar de calificación de los comportamientos políticos y sociales de los habitantes del territorio (Urrego 1997). Estos objetivos políticos surgen como una contrarreforma a la racionalidad política que había inspirado la constitución política de 1863. Esta última, contemplaba el reconocimiento de los derechos y garantías individuales, abolía la pena de muerte, garantizaba los derechos a la propiedad, las libertades de pensamiento, imprenta, domicilio, trabajo, enseñanza y asociación.

En materia de orientaciones sexuales no normativas, el código penal de 1837 expedido durante gobiernos liberales excluía como conducta penal la consumación de actos de sodomía. Este código tenía una alta influencia del Código Napoleónico de 1810, el cual había derogado el delito mencionado. En este sentido, sí hubo una dislocación con la tradición española en la medida que en Colombia no se penalizó la homosexualidad durante la mayor parte del siglo XIX. Sin embargo, en 1890 se produce una reforma y se tipifica la comisión de dichos actos en caso de abuso.

El sujeto homosexual en Colombia se construye a partir de un discurso medicolegal en la década de 1930, que lo representa como un individuo que padece una enfermedad mental en la que intervienen factores biológicos. Durante este periodo los médicos superaron la interpretación de la homosexualidad como una categoría cuyo significado estaba asociado a la idea de la degeneración, la degradación moral y la delincuencia, por otra en el que la categoría

aglutina una serie de individuos con una condición patológica de desviación aceptada como innata (Correa 2016, 130). La construcción social de estos individuos articulaba una imagen de “sujeto constitucionalmente trastornado”, por lo que no era posible concebir los “invertidos” como delincuentes (Ortiz 1945; Bustamante 2008).

En el marco de disputas entre religión y ciencia como patrón para la evaluación de los comportamientos y el modelaje del orden social, nace en 1936 la categoría de “homosexual” en el ámbito de la política criminal para ensamblar un grupo-meta integrado por hombres (varones biológicos) que realizaban un acto de penetración anal a otro hombre de manera forzada. Esto incluía las relaciones sexuales consentidas con mayores 16 años y menores de 21. La categoría tiene la capacidad de distinguir y penalizar los individuos que socialmente son construidos como peligrosos y riesgosos por una “degeneración que los lleva a borrar toda clase de comportamiento civilizado, perdiendo sus valores morales, incluso sus virtudes y creencias religiosas” (Montoya 2016, 126). La categoría excluía las relaciones lésbicas, los actos homosexuales no penetrativos y el acceso carnal heterosexual anal. Ante la ausencia de interpelaciones sociales que disputaran el significado de la categoría homosexual, el grupo meta de política se derivaba de una lectura lineal de las valoraciones hegemónicas que encapsulaban el grupo-social en el espacio social.

La comisión encargada de la reforma del código penal combinó preceptos de moral religiosa con técnica jurídica para sostener las instituciones del Estado y el orden: la acumulación, la reproducción y la familia cristiana. Utilizando la figura de la “peligrosidad penal” se justificó la tipificación de estos comportamientos por sus potenciales daños a la estructura social. Un entrevistado que vivió su sexualidad bajo los efectos jurídicos de dicha norma comentó sobre el efecto generado por estas discusiones en la construcción social de los homosexuales en el país:

Quando yo empecé a culiar no sabía que era delincuente, sólo sabía que era feliz, después me enteré de que la policía me podía detener por ser marica. (Entrevista # 14, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Para la década del cuarenta, la construcción social de los homosexuales empieza a matizarse, a partir de la interacción de la orientación sexual con otros factores de subordinación como la clase y/o la expresión de género. Estas interacciones crearon distancias entre la posición

social del homosexual marginal, siempre en sospecha, y el discreto o de buena posición económica, que empezaba a leerse con menor severidad. El primer grupo homosexual en Colombia nace en la década de 1940 bajo el nombre de “Los Felipitos”. Su propósito no fue realizar reivindicaciones sociales y políticas en el espacio público, sino simplemente fue crear un espacio clandestino y cerrado para la socialización de hombres homosexuales de clase alta. Sin embargo, bajo la defensa de la moral pública en 1971 se criminalizó la consumación de actos homosexuales y la destinación de bienes inmuebles para propiciar actos homosexuales. Los hombres homosexuales estaban contruidos socialmente como “anormales” y “aberrados”, por lo que la norma quería mantener la representación del “hombre recto, viril, que posee mujer y no se deja desear por otro hombre”. Este instrumento normativo propendió por el mantenimiento de una versión de masculinidad que estatúa la homofobia como principio de relacionamiento social con las personas con orientaciones sexuales diversas. De este modo, el Estado debía orientar la política criminal a las prácticas sexuales que no estuvieran dirigidas a la procreación. En 1979 se empezó a sancionar el “homosexualismo” de los docentes, homologando las orientaciones sexuales diversas a la “mala conducta” y a la “ineficiencia personal”, por lo que el vínculo contractual podía ser finiquitado.

Durante los años cincuenta, la medicina endocrinológica empieza a disputar la regulación y tratamiento de los cuerpos anómalos, tratando de establecer relaciones causales entre desviaciones sexuales y deficiencias hormonales. Al final, esta línea de atención médica se concentró más en el diagnóstico y tratamiento de los estados intersexuales, tratando la homosexualidad como un riesgo o efecto de otras patologías médicas. En 1952, la Asociación Estadounidense de Psiquiatría incluyó la homosexualidad en el DSM como un trastorno sexual. Fruto de esto, la medicina legal dejó de poseer el monopolio de la categoría homosexual para traspasar el diagnóstico y tratamiento de las orientaciones sexuales patológicas a la psiquiatría y la psicología clínica desde una mirada curativa y terapéutica. Este último enfoque empieza a ser reevaluado en la medicina desde la exclusión de la homosexualidad del DSM en 1973.

5.2.1.2 Experiencias iniciales en la politización de la orientación sexual y la identidad de género

En 1980 fue abolido el delito de acceso carnal homosexual y la penalización de las relaciones homosexuales consentidas, producto de un proceso de modernización normativa más no de reconocimiento político de las personas con orientaciones sexuales no normativas. Al

respecto, un entrevistado comenta sobre la inexistencia de un grupo social que reivindicara una identidad colectiva que disputase el conocimiento médico legal que articulaba la categoría de “homosexual”:

Uno es antes de 1980 como unos delincuentes porque tú sabes en el código penal hasta cierta época se penalizaba la homosexualidad masculina, en el año 80 hay una reforma al código y esta era un artículo que no fue utilizado, nadie se conoce que haya sido llevado a la cárcel por eso, entonces pues obviamente que cuando hay una reforma, desaparece, no hubo ningún tipo de activismo ahí, fue un tema de uso del tipo penal. Del 80 al 91 yo diría que no existíamos ni para bien ni para mal, ni nos mencionaban, ni nos llevaban a la cárcel, no existíamos, nada; luego tenemos el tema en el año de 91, tenemos la nueva Constitución, y no es el hecho de la nueva Constitución en sí misma, sino que se genera un cambio importante en la estructura judicial del país, nace la famosa Corte Constitucional. (Entrevista # 5, Bogotá, 17 marzo de 2021).

Una comisión de revisión nombrada por el presidente evaluó el proyecto de código penal presentado por el Congreso. De dicha Comisión, solo una persona estaba a favor de preservar el tipo penal de los homosexuales, argumentando lo corrosiva de la conducta para “nuestros sentimientos”, “nuestras costumbres” y “nuestra organización familiar” (Bustamente 2008). Producto de esta derogación normativa, se produce un nuevo desplazamiento en la construcción social de los homosexuales, en la que el saber médico asume el monopolio de la categoría y del cuidado del invertido. Pese a ello, también fue el inicio de la politización de la orientación sexual. Al respecto, un fundador del Movimiento de Liberación Homosexual de Colombia relata:

El Código Penal cambia en 1980 y empieza a ser válido en 1981, pero empieza a ser válido luego del 28 de junio. Entonces al siguiente año, yo por eso pido permiso para hacer la primera manifestación, ya no somos delincuentes entonces yo organizó la primera marcha, ¿sí? pero antes entre el momento de besarse y que los policías ya dejaran de jodernos, porque era que la policía llegaba a los bares y nos llevaba a Monserrate, 2640 metros más cerca de las estrellas, nos desnudaban, nos bañaban con agua fría, nos botaban la ropa lejos, ¿sí? Imagínate

tú en Bogotá con ese frío, porque antes era más frío, bañado con esa agua helada y empelota¹⁴ en la calle, hasta que (...) ¿Quién te rescata? Un amigo o llegas empelota a tu casa, era tenaz. Entonces digamos que nosotros (...) luego pasamos a otra cosa que (...) porque yo llegaba a estas conclusiones por las charlas con la gente (Entrevista # 14, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Si bien la primera organización homosexual en Colombia nace en la década de 1940 bajo el nombre de “Los Felipitos”, su propósito no fue realizar reivindicaciones sociales y políticas en el espacio público, sino crear un espacio clandestino y cerrado para la socialización de hombres homosexuales de clase alta en Bogotá (Velandia 2017). En 1977 se funda el “Movimiento de Liberación Homosexual en Colombia” en Medellín por León Zuleta Ruiz y un grupo de amas de casa de Medellín (Sánchez 2016). Hay dos elementos relevantes sobre la manera en la que la trayectoria de este movimiento ha sido abordado en la escasa literatura disponible sobre la cuestión.

El primero, es que se sitúan críticamente respecto a la narrativa tradicional que ubica el mito de Stonewall en los Estados Unidos y otros países europeos como punto de inicio de la historia de los movimientos de diversidad sexual y como activador de otras experiencias políticas de reivindicaciones sexuales (Caro 2020). De acuerdo con esto, las historias locales del sur global quedan subordinadas a una historia general y un evento particular termina operando como explicación de un fenómeno más amplio, por lo que las trayectorias se terminan explicando como reflejos del relato inicial (Serrano 2012). Lo segundo, es que el nivel de abordaje se concentra en el nivel micro de la acción política, dando cuenta de la matriz ideológica y biográfica de los actores particulares que impulsaron las acciones del movimiento (Velandia 2017).

El movimiento de Liberación Homosexual (en adelante, “El movimiento”) estaba comunicado con los enfoques de reflexión política del *Front Homosexuel d'Action Révolutionnaire* en Francia. Este último movimiento se había forjado a partir de las ideas de las jornadas de mayo en 1968 y denunciaba la sexualidad dominante como heterosexual y capitalista (Sibalis 2010) y criticaba la dicotomía entre opresión primaria y secundaria en la izquierda ortodoxa francesa. De este modo, el núcleo político del movimiento colombiano intentó establecer en nuestro contexto la conexión entre revolución y liberación sexual, a través de una crítica a la

¹⁴ Desnudo.

relación entre ideología dominante, familia monogámica y capitalismo (Serrano 2012, 32). El movimiento sostuvo una estructura informal federativa cubriendo bajo su nombre diversas iniciativas locales que mantuvieron cercanía con la propuesta inicial de León Zuleta, quien era un actor politizado en el trotskismo y el freudismo radical que le forjaron una actitud crítica a la izquierda jerárquica (Serrano 2012, Velandia 2017). León Zuleta optó por un medio de producción que combinaba el ensayo académico con la poesía para discutir sobre la emancipación homosexual. Fue asesinado en 1993 por un crimen no esclarecido.

“*El otro*” fue el nombre de la revista de difusión del corpus teórico del naciente movimiento colombiano. En uno de sus números se expone esta declaración política:

“LOS HOMOSEXUALES hemos comenzado a criticar una sociedad injusta y queremos ayudar a su cambio radical. [...] LA INTERPELACIÓN HOMOSEXUAL va por el respeto de la dignidad de cada persona cualquiera(sic) sea su apetencia: heterosexual, bisexual u homosexual, tanto masculina como femenina. PLANTEAMOS la lucha contra toda injusticia, discriminación y opresión sexual. [...] Y COMO el derecho al cuerpo (que es una reivindicación sexual política) afecta no sólo a los homosexuales sino a toda persona, por eso la lucha del movimiento homosexual debe entroncarse en una perspectiva global, social por la revolución sexual, y para ello debe impedirse toda acción que tienda a la creación de sectas o guetos, heteros –homo o bisexuales femeninos o masculinos”. (*El Otro*, número 3, junio 1978: 3. Mayúsculas en el original).

Dentro del movimiento se conforma el Grupo de Estudio por la Liberación de los gays en Bogotá y el Grupo de Estudio de la cuestión Homosexual en Medellín. Así mismo, en el nivel regional surgen organizaciones que se reconocen bajo el marco de las ideas de León Zuleta. Más allá de construir un sujeto de representación homosexual, la apuesta consiste en generar una propuesta de transformación en la que el cuerpo y el placer son ejes de la realización subjetiva (Serrano 2012, 34). Dentro de las estrategias desarrolladas se encuentran la creación de campañas de solidaridad que buscaban construir una conciencia política del ser homosexual, la producción de conocimiento respecto a la sexualidad y los modelos de opresión del establecimiento y la realización de protestas sociales con demandas que vinculaba agendas de clase o con performances en el escenario público disruptivos de la moral heterosexual.

El Movimiento se consolida entre 1980 y 1986, expandiéndose geográficamente. Es importante notar que, mientras en otros países las demandas de reconocimiento emergen en contextos de democratización creciente, en Colombia estas agendas se empezaron a discutir en medio de la lucha contra el terror y la violencia. En 1982, se realizó la primera marcha de conmemoración de los disturbios de Stonewall; sin embargo, posteriormente se optó por suspenderla para no incurrir en una lógica de auto segregación.

Si bien el Movimiento estaba integrado especialmente por hombres cisgénero, tenía afinidades ideológicas con las organizaciones feministas y lesbianas con relación a la interpelación de los códigos que distribuyen beneficios y restricciones conforme al cumplimiento del estándar de heterosexualidad masculina hegemónica. De 1985 a 1989, un grupo de trabajo del movimiento publica “Revista de ambiente” como canal de comunicación del Movimiento, en la que se reivindicaba el papel revolucionario del homosexual. Pese a esto, en el momento de la pandemia del VIH, las agendas sociales se restringieron a las consecuencias de los problemas ocasionados por el efecto del síndrome en la vida de las personas, así como los estresores sociales producidos por la incertidumbre inicial sobre el funcionamiento del virus y los prejuicios creados sobre estigmas serológicos y sexuales. Por esta razón, la publicación en su momento se concentró en brindar información respecto a la pandemia.

El movimiento empieza decaer a finales de los años ochenta, en una paulatina difuminación de la radicalidad revolucionaria inicial y la desaparición de los distintos grupos de trabajo ubicados en el territorio. Entre los factores que explican su desaparición se encuentra la distancia entre la izquierda (partidaria y no partidaria) y la diversidad sexual, el recrudecimiento del conflicto armado y la toma de fuerza del discurso liberal de reconocimiento gay. No obstante, múltiples actores de este movimiento siguieron participando de la disputa política por la identidad sexual y de género hasta el pasado reciente.

5.2.1.3 Situación de la población LGBTI en Colombia y emergencia del grupo social como movimiento social

En un contexto donde las personas ocultan hablar sobre su orientación sexual e identidad de género, el DANE calculó por primera vez, que a partir de los datos de autoidentificación obtenidos en la muestra del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia hay por lo menos 105.000 hombres gays, así como a 56.000 mujeres lesbianas 85.000 personas bisexuales y 10.000 personas trans. En esta medición no aparecen los

intersexuales ni tampoco las personas con otras experiencias corporales que no encajan en las etiquetas que conforman el acrónimo LGBT. En el 2014 se registraron 100 asesinatos contra la población LGBTI. En el 2015 la cifra ascendió a 113, para el año siguiente el número bajó a 99 y durante el 2017 ascendió nuevamente a 110 (Colombia Diversa 2019).

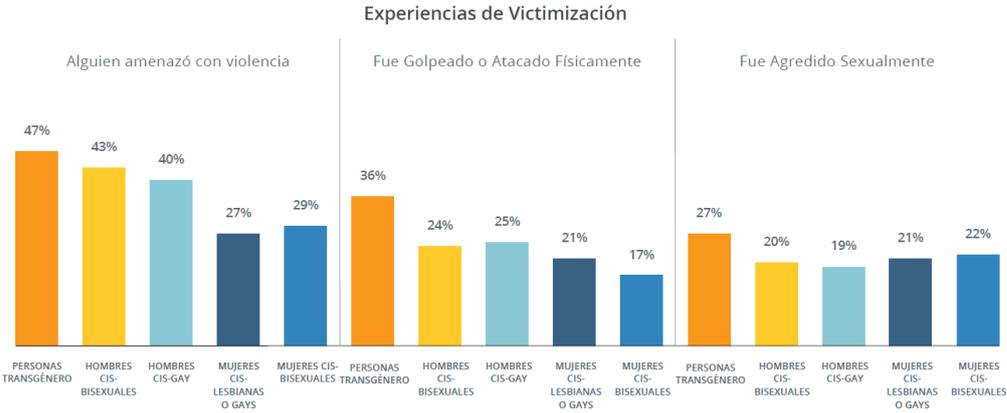
El Índice global de aceptación LGBTI trata de medir la actitud social hacia personas LGBTI, a través de sus actitudes públicas y creencias en torno a este grupo poblacional en una escala de 0 a 10. Para el caso de Colombia, el promedio entre el 2009 y el 2013 es de 4,18 y la media de los 141 países es de 3,5. En el periodo comprendido entre el 2004 y el 2008 el promedio era de 4,05. Lo anterior refleja un escenario en el que procesualmente la construcción social de los grupos sociales LGBTI en Colombia va mejorando en términos de su representación como grupo mercedor de beneficios sociales, a partir del trabajo de incidencia realizado por el movimiento social y los efectos de retroalimentación de los dispositivos institucionales de reconocimiento.

En un estudio de una organización privada que incluyó una muestra no representativa de 4867 personas de la población LGBTI, expuso que el 44% de los encuestados tenían educación universitaria, otro 44% ganaba menos del salario mínimo legal vigente en Colombia (SMLV) y el 37% estaba en el estrato 3 (clase media-baja). Significativamente, las personas transgénero encuestadas (25%) tenían el estatus económico más bajo (nivel 1) en comparación con hombres y mujeres LGB cisgénero y no binarias (8%-13%). El 55% de los encuestados había tenido pensamientos suicidas en su vida, y uno de cada cuatro (25%) había intentado suicidarse al menos una vez. Las mujeres bisexuales (33%) y las personas transgénero (31%) tuvieron una tasa más alta de intentos de suicidio; una de cada tres personas informó que había intentado suicidarse. Así mismo, uno de cada cinco encuestados LGBT (21%) había recibido tratamiento de alguien que intentó cambiar su orientación sexual o hacer que se identificaran con su sexo asignado al nacer (“terapia de conversión”). Una proporción aún mayor (35%) de los encuestados transgénero informaron haber recibido este tratamiento (Choi et al. 2020, 3).

La gráfica 5.3 muestra tres formas distintas de experiencias de victimización por orientación sexual e identidad de género: a. ser amenazado con violencia, b. ser golpeado, c. ser atacado físicamente o agredido sexualmente. Los resultados fueron altos en todos los encuestados, especialmente en las personas trans y en los hombres gay y bisexuales. En general, el 20% de los encuestados reportaron que la policía o los funcionarios estatales habían sido violentos verbalmente, mientras que el 11% manifestó que había sido objeto de violencia física. Las

experiencias de abuso verbal y físico por parte de la policía fueron especialmente altas para las personas transgénero. El 75% de los encuestados fueron hostigados al menos una vez antes de cumplir 18 años. Adicionalmente, el 25% fue despedido o se le negó un trabajo a lo largo de sus vidas. Ambas experiencias fueron más comunes en los hombres transgénero y en los hombres gay y bisexuales encuestados.

Figura 5.3 Experiencias de victimización



Fuente: Choi et al. (2020, 4).

En términos de la situación de ejercicio de derechos de la población LGBTI, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado como prioritarios las siguientes situaciones problemáticas en Colombia: falta de adopción de lineamientos para garantizar la atención y reparación integral de personas LGBTI víctimas del conflicto armado, índices elevados de impunidad y falta de investigación frente a las agresiones contra personas LGBT, arraigo de violencia y prejuicio contra personas LGBTI en la sociedad, impulsando prácticas de violencia y discriminación contra estas (CIDH 2015).

Por otro lado, los informes anuales de la organización Colombia Diversa son puntos de referencia en materia de ejercicio de derechos de la población LGBTI. A lo largo de los años, estos documentos han visibilizado las violencias y prácticas de discriminación debido a la orientación sexual y la identidad de género. En general, se evidencia falta de avances normativos para proteger y garantizar los derechos humanos (Colombia Diversa 2010); violencia física, psicológica y moral en todos los subsistemas sociales (Colombia Diversa 2015a, 2015b, 2017), imposibilidad de acceso a la justicia o a procesos de restablecimiento de derechos, y déficits en ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales. Para el año 2018, la Defensoría emitió unas recomendaciones de acciones de política para el Ministerio

del Interior en el que se sintetizaron los principales problemas que enfrenta la población LGBTI, subrayando la situación de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas privadas de la libertad, la violencia policial hacia grupos sociales LGBTI y la demora en la implementación de la política pública LGBTI (Defensoría del Pueblo 2018).

Una arista de los problemas que enfrentan las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas en Colombia es lo concerniente a la violencia homofóbica en el conflicto armado y en los escenarios de transición (Serrano 2015, 2017). Las violencias por motivos de orientación e identidad de género se han presentado antes de los conflictos, han sido endurecidas durante ellos y reconfiguradas luego de las negociaciones de paz y los procesos de reconstrucción nacional (Serrano 2013, 63). La dinámica del conflicto implica que el poder estatal es pugnado o ejercido paralelamente por otros actores irregulares, desdibujando la vigencia del Estado de Derecho y sumiendo a los ciudadanos en lugares ambiguos y hostiles para el ejercicio de los derechos.

Desde una estética de lo atroz, el conflicto armado colombiano ha generado un entorno de degradación social en el que se manifiesta un gusto por la muerte o la desaparición física y/o simbólica de la otredad; una atracción en causar daño colectivo de manera intensa, prolongando el sufrimiento, un placer en la generación de estados de discapacidad física y mental y un disfrute con la ruptura, el quiebre y el descuartizamiento del sentido colectivo-comunitario (Barrero 2011).

En 2017, el Gobierno reveló que en los más de 50 años de conflicto se habían producido 7.134.646 víctimas de desplazamiento, 983.033 asesinatos, 165.927 desapariciones forzadas, 10.237 torturas y 34.814 secuestros. Al 2020, de acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), había 4.971 víctimas del conflicto que se auto reconocía como parte los grupos sociales LGBTI. Cuantitativamente, el desplazamiento forzado ha sido el hecho victimizante más recurrente, seguido de la amenaza, los delitos contra la libertad y la integridad sexual, los actos terroristas, atentados y combates. El pico más alto del número de eventos ocurridos contra las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas se dio en el 2014, con el 8 por ciento del total de víctimas autorreconocidas, seguido del 2018 con el 6,7 por ciento.

Los grupos armados se han caracterizado por desplegar técnicas pedagógicas de crueldad y violencia para establecer un orden social, político y moral que presenta una versión propia del proyecto de nación en los territorios de influencia. Los paramilitares y las guerrillas

establecieron, cada uno, sus propias pautas de comportamiento, nociones frente al delito, regularon la vida afectiva, los ritmos y espacios cotidianos, la vida social, la sexualidad, los espacios de divertimento y las formas de llevar y conducir los cuerpos (Centro Nacional de Memoria Histórica 2015, 2017). La dinámica en espiral de pugna, cesión y dominación entre los actores armados ha creado fronteras y urdimbres temporales y no definitivas en las que se yuxtaponen o coexisten sistemas de gobernabilidad, surgiendo políticas sexuales y de género diferentes a las del Estado (Serrano 2019).

Una parte de la violencia ejercida por estos actores se afina en lo que se conoce como “violencia moral” (Camacho y Guzmán 1990). Una práctica nominada bajo la categoría de “limpieza social”, para eliminar o desplazar a los grupos poblacionales que se consideran distintos y peligros respecto al relato oficial que construye el deber ser de ciudadano de la nación (Centro Nacional de Memoria Histórica 2015a). Se trata de un tipo de violencia que se presenta a través del asesinato y violencia física contra travestis y homosexuales en situaciones de vulnerabilidad socio económica, así como personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas que ejercen actividades de liderazgo territorial, que afirman públicamente su proyecto identitario o que no tienen vínculos comunitarios sólidos y/o ejercitan el trabajo sexual (Centro Nacional de Memoria Histórica 2015b, Albarracín y Rincón 2013).

Integrantes de grupos sociales LGBTI han emergido como movimientos sociales desde la emisión de la constitución política de 1991 en el nivel nacional y territorial. Previamente se habían politizado las orientaciones sexuales y las identidades de género, pero la política constitucional emitió un mensaje en el que la ciudadanía era un relato expansivo que podía pugnarse y modularse para abarcar otras expectativas de existencia de los asociados, distintas a las que normalmente se debatían y tenían legitimidad en el escenario público.

La constitución no solo promovió incentivos para la política identitaria mencionando explícitamente grupos sociales en el texto de constitucional a partir de atributos relacionados con la etnia, la edad, el género y la clase, sino que también propuso un estándar normativo de democracia asociada al proyecto liberal de reconocimiento de la diferencia bajo una matriz republicana pluralista y multicultural. Esto se tradujo en mecanismos institucionales concretos para activar la movilización de agendas sociales en un proceso de justiciabilidad de los derechos humanos.

En Colombia no es posible hablar de un movimiento LGBTI en singular, en el sentido de poder evidenciar empíricamente acuerdos mayoritariamente compartidos por un número amplio de actores en el territorio y articulados por unas ideas colectivas nítidas respecto a la estrategia, los patrones de participación, el nivel organizativo, la racionalidad política, las expectativas de militancia y los intereses que definen el grupo. Más bien se han producido múltiples movimientos agenciados por actores distintos, que delinearon trayectorias históricas con direcciones y horizontes temporales diferenciales, que, si bien pueden ser separadas y diferenciadas analíticamente, se han articulado y afectado asimétricamente a partir de las ganancias institucionales obtenidas desde cada una, con relación a los cambios generados en el contexto social en cuanto a la construcción de los grupos sociales LGBTI.

Una lideresa trans con alta experiencia de incidencia social comenta al respecto:

No existe movimiento social, existen movimientos sociales de gays, lesbianas, bisexuales y transgeneristas, y ahora que se quiere incluir en este tema a las intersexuales, pero no existe realmente una agenda una agenda única del movimiento social que busque validar políticas públicas. Los gays tienen su propia agenda, las lesbianas tienen su propia agenda, y ni siquiera los gays y las... organizaciones de hombres gays, organizaciones de mujeres lesbianas tenían una agenda que se agotó totalmente con el tema del matrimonio y el tema de la adopción por parte de parejas del mismo sexo, que esas dos cosas nos fracturaron mucho a nosotras (Entrevista #2, Bogotá, 17 marzo de 2021).

Por otro lado, preguntando sobre la manera en que estos movimientos han interpretado las opresiones por orientación sexual e identidad de género, un actor académico anota:

El movimiento sí se ha pensado las opresiones, pero pues, las ha pensado y las ha respondido a ellas con los instrumentos que en cada momento han sido pertinentes, que se han privilegiado, obviamente en eso sí hay que hacer una discusión, ¿Quién ha puesto la agenda?, ¿qué sectores de la movilización social han puesto qué agenda, para qué? ¿y esa agenda que lógicas tiene?, ¿cómo se moviliza?, ¿cómo se interpreta?, entonces pues claro, hubo un momento donde la agenda fuerte fue una Agenda de Cambio Legal y uno diría pues claro, la Agenda de Cambio Legal no es una agenda de opresiones estructurales, las Agendas de

Cambio Legal son útiles, pero las Agendas de Cambio Legal no son agendas de cambios estructural fundamental. (Entrevista # 10, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Algunos elementos que explican la ausencia de un movimiento social nacional LGBTI son la diversidad del conocimiento social que fluye en los territorios, generando variaciones entre las opiniones respecto al merecimiento de los grupos sociales con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Otros elementos son las relaciones de centro y periferia del contexto institucional armado, la afectación diferencial del conflicto armado, la heterogeneidad de las capacidades de movilización de los actores sociales en el territorio, la ausencia de liderazgos carismáticos con la suficiente fuerza para congregar los intereses de grupos sociales LGBTI y la falta de representatividad política del grupo social.

Una de parte de los movimientos, especialmente, aquellos más propensos a la interacción con el Estado y más dispuestos a aceptar los costos de transacción inmanentes a todo proceso de reconocimiento en el formato político liberal, han apostado por construir una identidad colectiva capaz de producir unas categorías para la acción pública que aborden y disminuyan la distorsión comunicativa generada por las categorías hegemónicas que ejercen influencia para construir a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, utilizando etiquetas lingüísticas de la “desviación” y la “anomía” y transmitiendo imágenes de aquellos, asociándolos a cuerpos ininteligibles, merecedores de restricciones por parte la sociedad y del Estado. Bajo esta consigna, la emergencia de una identidad colectiva ha permitido ir abriendo espacios democráticos para facilitar la discusión en el espacio público de la perspectiva de los grupos sociales LGBTI, frente a las condiciones necesarias para su autodesarrollo y autodeterminación.

En este proceso, algunos actores sociales y académicos han optado por el litigio estratégico y la mediatización de las causas judiciales vía movilización social, para obtener cambios en el sistema institucional que se traduzcan en la remoción de barreras para garantizar el goce efectivo de derechos, pero también en la instalación de una imagen de los grupos sociales LGBTI como titulares de ciudadanía y, por ende, participes con pleno estatus y derecho del acceso a las instituciones. En contraste, la prerrogativa de esta estrategia de usar el acrónimo LGBTI como estrategia de aglutinamiento de demandas de diversidad sexual y de género es leído críticamente por un entrevistado como una operación que impone un sujeto de representación y excluye otras formas de disidencia corporal:

Tampoco podemos desconocer los discursos que se han posicionado, y es que el discurso que se ha posicionado en Colombia es de persona lesbiana, gay, bisexual, transgénero e intersexuales, pero entonces ¿dónde están las personas que se salen de esas categorías? “no me interesa, no me siento reconocido, porque tiene una reflexión profunda sobre ella. Entonces hablemos de personas con identidad de género y orientaciones sexuales no normativas o hablemos de personas con identidad de género y orientaciones sexuales no heterosexual o hablemos con diversas, o sea, utilicemos este tipo de enunciaciones que no generen tanta complejidad (Entrevista # 6, Bogotá, 18 marzo de 2021).

La priorización de una estrategia de cambio jurídico en un país con centralización de la función judicial provocó que la estrategia de intervención se desarrollara y concentrara, especialmente, en Bogotá y por actores de dicho escenario territorial. Esto reforzó la idea de una élite de actores sociales con una agenda marcadamente urbana, centralista y de clases medias y altas. Al mismo tiempo, estas agendas han sido problematizadas por algunos actores por tratarse de búsquedas políticas que implican la moralización de la sexualidad y del género, como muestra de merecimiento y gesto político de compatibilidad y alineación política entre los actores demandantes de cambio social y los actores decisionales del Estado, que reproducen el sistema de valores conservador hegemónico en el contexto (Gil 2013). Al respecto una servidora pública entrevistada relata:

Había expresiones de movimiento en muchas partes de Colombia, no en todas obviamente, pero si en muchas, que cuando empieza a suceder el reconocimiento de derechos por parte de la Corte, empieza a centralizarse y empieza a volverse muy académico y esto no lo señalo como algo malo, esto les ha pasado a muchos movimientos sociales con la entrada del litigio estratégico, el litigio de alto impacto, de este nuevo dialogo con actores institucionales (Entrevista #3, Bogotá, 17 marzo de 2021).

Por otro lado, otros actores han forjado un movimiento LGBTI territorial que se ha propuesto emprender la adopción de políticas públicas poblacionales departamentales y municipales, por parte de las administraciones públicas territoriales para la garantía de los derechos humanos

de las personas de los grupos sociales LGBTI (Serrano 2011; Rave 2020). En esta medida, la primera política en Colombia de este tipo se expidió en Bogotá en el año 2007 y tuvo un efecto de *policy diffusion* y otro de *policy transfer*, que interactiva e iterativamente han impulsado con otras fuerzas causales la tradición administrativa de construir los problemas de políticas sobre orientaciones sexuales e identidades de género diversas en los territorios, a partir de agendas sociales asociadas a las reivindicaciones estrictamente identitarias. El primero, se activa por los mecanismos de aprendizaje e imitación en las organizaciones públicas territoriales. El segundo, por el *expertise* particular de actores del subsistema LGBTI de Bogotá que han realizado ejercicios de acompañamiento y asesoría temporal a administraciones territoriales sobre la adopción de políticas monofocales o de *single issue*, bajo distintas modalidades de intervención privada tales como la consultoría con gobiernos locales y departamentales, y asistencia técnica a organizaciones sociales (Esguerra y Bello 2014).

Lo anterior ha incorporado en actores sociales y estatales en el territorio un marco de acción en el que la formulación de políticas poblacionales es el objetivo central de las agendas de reconocimiento:

Recientemente los últimos meses, municipios aislados que quieren tener su Política Pública como sea, y en poco lo que yo les decía: ¿Ustedes la quieren como pa' que? sí ustedes, chévere, yo quiero Política Pública en Yopal, pero y ¿Como para qué? ¿Qué me hace pensar que tener ese documento es la forma en donde mi agenda como Movimiento Social debe ser traducida, elaborada, etcétera? por alguna razón esto se volvió la moda, yo creo que para la pregunta cerrando un poco el asunto, resulta que vos tenés el rollo que pasó en ese tránsito fue el sentido de autoridad, autoridad en el sentido de quienes era el autor, propietario... ¿quién se siente apersonado de esa vaina? y creo que el paso de lo local a Nacional se perdió. (Entrevista # 10, Bogotá, 18 marzo de 2021).

En esta modalidad de incidencia, la incorporación del saber de los activistas y militantes se ha ido perfilando como estrategia de influencia política y en la toma de decisiones sobre política pública a través de su intervención como contratistas y asesores del Estado. De este modo, asumen el rol de “aliados internos” para tender puentes entre las organizaciones que ellos mismos representan o de las cuales son cercanos y los actores decisoriales de la burocracia

local y regional. Al respecto dos actores entrevistados dan cuenta de esta estrategia de incidencia:

O sea, por ejemplo, cuando habla de toda la cooptación de los activistas en el Estado... La Política LGBT de Bogotá es un ejemplo claro de eso, no es un ejemplo teórico, yo dije ahorita que la única Política, es provocador, pero lo vuelvo y lo digo así, la única Política LGBT que existe es la de Bogotá y creo que ha sido posible, por esa infiltración en el Estado, ósea porque personas de los sectores LGBT estuvieron ahí, era el director de Diversidad Sexual, era la de Bienestar, era la de Participación (Entrevista #4, Bogotá, 17 marzo de 2021).

Creo que el activismo disfrazado de institucionalidad con la camisa que teníamos nosotros nos ayudó un poco a generar esos ejercicios de incidencia muy importante, que obviamente estaba muy acompañado por los ejercicios de incidencia de las organizaciones políticas y sociales en el país, que también obviamente ha jugado muy importante, y todo el ejercicio del litigio que también ha habido y que ha permitido todo este ejercicio de defensa y protección de derechos desde la Corte Constitucional, entonces todo eso ha sido un ejercicio muy importante de activistas que han estado al frente todo eso (Entrevista # 6, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Pese a ello, la estrategia de incidencia que privilegia el cambio en las instituciones formales a través de la adopción de políticas locales reduce las posibilidades de transformación radical de las agendas de diversidad sexual y de género. En palabras de una actora entrevistada:

Uno de los riesgos es que nuestro diálogo con el Estado se termina institucionalizando y creo que eso ya lo vivieron las feministas en los años ochenta y es que la institucionalización de las agendas de las mujeres terminaron convertidas en enfoque de género y en un enfoque de género que despolitiza el movimiento, que le quita su radicalidad y termina convertido en un conjunto de puestas políticas para los cuales hay que sacar indicadores, es decir si la idea es producir indicadores para la transformación social yo creo que cualquier movimiento social está abocado al fracaso, porque de alguna manera lo que necesitamos es yo no sé, si me preguntas a mí personalmente, el Estado me parece que es una institución compleja que si bien opera como un campo de luchas donde

se pueden hacer transformaciones sin embargo, si ponemos todas nuestras fichas dentro del Estado realmente nada se va a transformar y en esa medida creo que hay que actuar de una manera pendular, es decir los movimientos sociales deberían trabajar dentro y fuera del Estado, pero al mismo tiempo sin perder esa perspectiva del afuera, porque yo siento que el Estado en sí mismo va a ser eso, va a hacer acciones, va a hacer indicadores, va a capacitar pero no va a hacer ser transformaciones políticas profundas (Entrevista # 1, Bogotá, 17 marzo de 2021).

De lo anterior se desprende que las estrategias de ambos movimientos tienen un énfasis en la política identitaria. Algunos actores entrevistados coinciden en plantear que la relación institucional construida entre los movimientos y el Estado, a partir de un sujeto de representación LGBTI, ha terminado por impedir que las agendas de diversidad sexual interactúen, influyeran, o se combinen con otras agendas de reconocimiento y redistribución sustentadas en el interés de revertir relaciones de poder opresivas. Al respecto, dos actores sociales entrevistados explican la fragmentación del movimiento, las limitaciones del acrónimo LGBTI en un contexto de alta diversidad cultural y la reducción de los intereses de los actores sociales LGBTI:

Yo creo que lo que tenemos ahora es muy fragmentado en ese sentido y yo entiendo que es distinto y entiendo porque está fragmentado, pero yo siento que es una pérdida, es una pérdida no poder estar juntos y juntas pensándonos ciertas cosas, creo que tenemos más cosas en común, muchas, muchas, muchas más cosas en común de lo que creemos, pero al parecer no es así para muchas personas y organizaciones. (Entrevista #4, Bogotá, 17 marzo de 2021)

¿Qué pasa con esos movimientos sociales? Y pasa precisamente por eso, hay quien no le interesa simple y llanamente porque no están permeadas por un ejercicio político de entender que es que todas y todos somos trabajadores, que es que todas y todos podemos hacer parte del movimiento de lucha de clase, no sé, un ejemplo, a todas y a todos nos discriminan, entonces si yo soy negro el nivel de discriminación mía va a ser mucho más alto, si yo pertenezco a una comunidad étnica va a ser mucho más alto pero también sucede lo siguiente, y es que a veces nos falta táctica en el relacionamiento político, a veces queremos llevar nuestra propia agenda como la tenemos los sectores LGBT, llevarlas a esos escenarios (Entrevista # 6, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Las diferencias entre la concepción del sujeto de representación evidencian que la construcción social de los grupos sociales con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, no solo están disputadas entre actores hegemónicos y actores subalternizados, sino también entre aquellos últimos. Una evidencia empírica de lo anterior es el uso de categorías disimiles para nombrar al grupo social. Mientras una actora representativa del litigio estratégico de personas gays y lesbianas está en desacuerdo con el uso de las categorías “sector LGBTI”, “población LGBTI” y “comunidad LGBTI”, otra entrevistada representativa del movimiento social trans en Bogotá concuerda, parcialmente, en la medida que cuestiona el uso de la categoría “comunidad”, pero está de acuerdo con el uso de las categorías “sectores o población”.

Pero es un vicio que trae el propio movimiento LGBT, ósea el gobierno lo copia de lo que dicen los los activistas llaman a esto “sector LGBT”, no pues a mí eso... Entiendo que tampoco es una población, entiendo que no es una comunidad, entiendo que quizás tampoco sea un movimiento, pero sector si es que menos... pero es un vicio, se trae desde los años 90 (Entrevista # 15, Bogotá, 18 marzo de 2021)

Exacto, ¿Qué tenemos en común? O sea, si vos me decís “Laura, ¿vos sos comunidad?”. Te digo “Si, tengo una comunidad, pertenezco a la comunidad judía” y eso es una comunidad, ¿en qué sentido es una comunidad? Nos unen unas cosas históricas, unas vivencias, un idioma, unas celebraciones, unas conmemoraciones, unas no sé qué, pero dentro de lo LGBT (...) por eso yo creo que es importante hablar de unos sectores o de una población, porque dime tu ¿Qué en común tiene una lesbiana con una trans? Pues que las dos son mujeres puede ser, pero ¿Qué tienen? (Entrevista #12, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Por su parte, dos actores sociales influenciados por el Movimiento de Liberación Homosexual de los años ochenta y con alta capacidad de incidencia territorial en Bogotá, Medellín y en la costa caribe del país, proponen la categoría de “sexualidades y cuerpos diversos” y “disidencias sexuales y de género” para construir el grupo social comentado:

Creo que hablar de sexualidades y cuerpos diversos también un poco ayuda, primero, que es un ejercicio institucionalmente correcto, que yo lo he movilizad y es que trato al máximo de no generar tensiones, a mí me interesa más generar diálogo, crear puentes, entonces trabajo con el tema de sexualidades, con cuerpos diversos, cuerpos que -un ejemplo- cuerpos y sexualidades que no corresponden con la ley de origen, entonces un ejemplo, cuando voy a hablar con el tema de primera infancia, infancia y adolescencia no voy a utilizar esas categorías, yo siempre digo “niños y niñas que están construyendo su identidad de género y su orientación sexual de manera autónoma”. Entonces también los discursos empiezan a contextualizarse (Entrevista #6, Bogotá, 18 marzo de 2021).

(...) Entonces nosotros dijimos “si no queremos que nos llamen, que no nos interesa como nos llamen, entonces seamos disidentes”. Se nos salió la palabra disidentes, “Hey, disidente, ¿disidencia? Sí. “Disidencia Sexual” entonces comenzamos a trabajar lo que en realidad se llama el tema de las disidencias y es que en las disidencias tú no tienes que esperar como te denominen o como te autodenominen o como te señalen, actúa, esa es la disidencia, se, se tú, no tienes que esperar que el otro te nombre, que el otro te conforme, te organice, regule tu hablar, regule tu organización política, no, no esperes eso, no esperes eso porque cuando se habla de las disidencias se comienza a hablar de un discurso donde no tienes que llegar a la anarquía tampoco, no ser anárquico, no llegar a la anarquía, pero si construirte tu desde tus propios modos, tus propias formas y tus propios momentos (Entrevista # 17, Bogotá, 18 marzo de 2021).

En Colombia, las ideas de transformación y de vanguardia coexisten con otras que apuestan por preservar la tradición y la resistencia a los cambios. Estas ideas en disputa operan traslapándose mutuamente sin lograr imponerse definitivamente, produciendo marcos interpretativos distintos con las que agentes sociales construyen los grupos sociales y su estatus político y jurídico. En el espiral en el que operan estas ideas, la impugnación de la construcción social hegemónica sobre las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas que han venido realizando los movimientos sociales LGTBI, ha obtenido ganancias materiales y simbólicas que han contribuido a cierta normalización y purificación moral de algunas identidades sexuales, especialmente las de los gais y las lesbianas.

Más allá de la tolerancia y el respeto, cuando se trata de discutir políticamente sobre la población LGBTI como grupo-meta receptor de beneficios de política, la construcción del

grupo social en el contexto social es una asociada al no merecimiento. Una evidencia empírica de lo anterior son los altos niveles de discriminación social e institucional con múltiples fuentes opresivas. De este modo, las ganancias obtenidas a partir de los cambios en las instituciones formales pueden ser entendidas como resultados de puntos y líneas de fuga en escenarios globales de alta hostilidad a posicionar a los grupos sociales LGBTI como merecedores de provisión estatal de bienestar y respeto social.

Una veta que rodea a la construcción social de los grupos sociales de personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas tiene que ver con la fuerza de los valores religiosos en el contexto social para orientar la manera en la que los individuos adoptan un régimen de inteligibilidad corporal. En el país, la población es mayoritariamente cristiana con predominancia de católicos y en menor medida de evangélicos, testigos de Jehová y adventistas. Son comunes algunas prácticas en la que actores sociales y estatales, en el escenario público, incorporan argumentos explícitamente religiosos en su retórica política o en las decisiones públicas sobre las que tienen influencia. También existen clivajes electorales de personas cristianas con un mandamiento público para moralizar el orden social y la acción política con el estándar axiológico religioso.

5.2.2 Trayectoria institucional de reconocimiento 1991-2020

5.2.2.1 Ganancias y límites del litigio estratégico como estrategia para el reconocimiento de derechos

El contexto institucional de los asuntos de política relacionados con las orientaciones sexuales e identidades de género no normativas está influenciado por las decisiones judiciales de la Corte Constitucional. La trayectoria institucional de la Corte ha sido relevante por tres cuestiones. Lo primero, es que ha configurado un grupo-meta merecedor de beneficios sociales, a partir de categorías que expresan a las personas que se reconocen en el acrónimo LGBTI como sujetos de especial protección constitucional. En esta medida, además de resolver litigios concretos relacionados con discriminación por orientación sexual e identidad de género, también ha impartido órdenes a los otros poderes públicos para que realicen operacionales legales y administrativas dirigidas a garantizar el estándar constitucional de ejercicio de derechos. Lo segundo es que, en el ejercicio de función judicial, la Corte ha emitido mensajes dirigidos a actores sociales para encausar su acción de intervención a través de los circuitos judiciales. En esta ruta, los actores han ido optimizando sus estrategias de

intervención judicial para obtener aperturas institucionales en un proceso de aprendizaje gradual de la línea jurisprudencial del tribunal.

Lo tercero, es que la actividad de la Corte Constitucional, los debates que se dan ante esta y las decisiones que resuelven asuntos que polarizan moralmente, han incrementado la exposición pública de las personas de los grupos sociales LGBTI. Esta situación ha tenido un doble efecto. Por un lado, ha contribuido a posicionar la agenda de cambio legal de los grupos LGBTI en el contexto social y en el contexto institucional. Por otro lado, han incrementado las pugnas de significado por la construcción del grupo social, en la medida que sus decisiones han servido para alimentar una representación asociada a la vulnerabilidad social y a la desigualdad en el ejercicio de derechos humanos, que ha sido capitalizada para expandir las capacidades argumentativas de los actores sociales ante los decisores administrativos. Esto, para influenciar la toma de decisión pública. Sin embargo, las decisiones también han ido forjando la imagen de grupo contendor, en la medida que la distribución de beneficios se realiza, no en virtud del grado de merecimiento del grupo, sino en su capacidad de obtener cambios institucionales en foros judiciales y no políticos.

¿Qué explica la influencia de la Corte Constitucional en el contexto del asunto? Desde una causación dialéctica, la Corte Constitucional se ha auto representado y posicionado como una ventana de apertura institucional para apalancar transformaciones del orden social que no pueden producirse por otras vías institucionales. En los términos más generales de la política corporal, la Corte Constitucional ha distribuido beneficios sobre grupos meta con construcciones sociales asociadas al bajo merecimiento social. Por ejemplo, despenalizó el uso y consumo de drogas (Corte Constitucional C-221/1994) y la eutanasia, permitió la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales (Corte Constitucional C-355/2006), protegió el derecho al trabajo de las personas con VIH (Corte Constitucional T-295/2008) y reconoció la prostitución como trabajo sexual (Corte Constitucional C-636/2009). Así mismo, también ha autorizado la práctica de anticoncepción quirúrgica para menores en caso de discapacidad mental severa (Corte Constitucional C-131/2014).

En segundo punto, los partidos políticos han sido poco receptivos a representar la agenda de derechos de los grupos sociales LGBTI. Las discusiones que se han dado en el parlamento han sido, especialmente, en el marco de proyectos de ley relativos a personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Específicamente, lo relacionado con protección social. Para el 2015 habían fracasado 18 proyectos de ley sobre la materia por falta de mayorías parlamentarias. En el año 2012, durante el proceso de discusión de una ley de

matrimonio igualitario, uno de los senadores del partido conservador más veteranos del parlamento se volvió tendencia en redes sociales, por las imágenes patologizantes usadas para referirse a los hombres que realizan prácticas homo-eróticas:

Nacieron con la mala suerte de tener el hipotálamo más pequeño que los heterosexuales, por eso el homosexual nace, no se hace en la escuela. Tienen la mala suerte de serlo.

Es un sexo sucio, asqueroso, sexo que merece repudio. Es un sexo excremental y no puedo, me perdonan, convertirme en vocero de esa clase de uniones que llevan a esa clase de excesos (Reyes 2012, 1).

El episodio no solo incorporaba explícitamente contenido homofóbico, sino que también negaba la sustancia de los vínculos eróticos entre las mujeres y los confinaba al ámbito privado: “A mí nunca me ha preocupado mucho el catre compartido entre mujeres porque ese homosexualismo no es nada y es sin trascendencia, pero compartido por dos varones es un sexo sucio (Reyes 2012, 1)”.

Una actora social entrevistada llama la atención sobre cómo los partidos y movimientos de izquierda, asociados al discurso de “justicia social” y a una intervención más fuerte del Estado en la economía y en la prestación de bienes y servicios, orientaron históricamente su acción política incorporando cognitivamente la jerarquía entre opresión primaria y secundaria, causando resistencias ideológicas para asociar las discusiones de clase a las de orientación sexual e identidad de género:

Aquí el Partido Comunista, la JUCO [juventudes comunistas], todo el movimiento de izquierda de los años 60 y los años 70, al contrario era un atentado contra los derechos sexuales y reproductivos, por esa razón las mujeres dejaron de militar en la izquierda, porque la izquierda se convirtió en su primer Estado, en su primer patrón, en su primer obstáculo para la libertad, ósea para ellos era una opción absolutamente burguesa luchar por el derechos al aborto, luchar por el derecho a las parejas del mismo sexo, ellos creían que solamente cambiando el Estado y haciendo un Estado de izquierda, comunista, socialista, o como fuera... digamos, los partidos de izquierda tradicional entre los años 60 y 70 tampoco capturaron la atención de las feministas y de los pocos activistas gay o lesbianas que había en ese momento, ni muchas otras, de hecho por eso muchos

se van a tomar las armas en Colombia, porque hay espacios cerrados democráticos ya luego en los años 90, con la formación de la alianza democrática, el M19... que tampoco hay un debate sobre los temas de derechos sexuales y reproductivos (Entrevista # 15, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Pese al bloqueo institucional, los primeros actores con orientaciones sexuales diversas que intentaron generar alianzas con actores políticos del parlamento leen este proceso histórico en una lógica de efecto de rebote. Si bien ha habido parálisis institucional del legislativo, las discusiones dadas sirvieron de plataforma para la politización y mediatización de la orientaciones sexuales y, por ende, la generación de alianzas con otros actores públicos y privados afines al reconocimiento de derechos de diversidad sexual y la reafirmación de la Corte Constitucional como única palanca de giro institucional. Al respecto, un actor social sintetiza el balance del proceso así:

Sacamos el discurso de la cama y de la sexualidad y el discurso se llevó al capitolio, las lógicas en perspectiva de Derechos Humanos se cambió totalmente el discurso, ya no nos veían como sujetos sexuales sino como sujetos de derechos (Entrevista # 5, Bogotá, 17 marzo de 2021).

La academia empezó a apoyar procesos también, entonces el discurso se sacó de la cama, se colocó en los medios a favor, se colocó en el Congreso a favor, se colocó en la academia a favor, y para mí esas fueron las principales ganancias de ese proceso. (Entrevista # 5, Bogotá, 17 marzo de 2021).

Otro actor partícipe de los primeros acercamientos, diálogos y alianzas con actores partidarios durante el cierre y la apertura del siglo XXI explica cómo se llevaron a los circuitos institucionales formales, estrategias corporales radicales para interpelar la construcción social hegemónica de las orientaciones sexuales diversas, aun conociendo la estrechez de los canales parlamentarios para generar cambios sustantivos de política:

Pero cuando nosotros empezamos el primer proyecto (...) yo ayudé a escribir el primer proyecto de ley de este país, nosotros no pedíamos los derechos para los homosexuales sino para los bisexuales, somos el único proyecto de ley en el mundo que pedía derechos para los bisexuales, nos lo sepultaron, pero era hiper-trasgresor.

Entonces entendía la necesidad de los derechos y yo le caminaba los rollazos y yo fui al Senado, y cuando yo fui al Senado a representar, digamos, lo que yo había ayudado a escribir (...) estar ahí era tan acto político que mi corbata tenía una diana que decía en uno de los círculos “Homosexual” que iba para que supieran dispararme bien donde tenían que dispararme para matarme. Entonces como que yo soy demasiado artista para esas cosas también, es decir, no sólo estoy ahí, sino que hago toda una performance, en mi campaña política yo era el único que no tiene nada que esconder y le di entrevistas a CNN, a Univisión, a Televisa, a la Televisión Española, en pelota,¹⁵ ¿sí? Porque era el único candidato que no tenía nada que esconder, por supuesto los periodistas se querían morir, pero todo el mundo quería tener la nota, porque esto era rarísimo, sigue siendo rarísimo; pero yo logré en cuatro de las cadenas importantes en el mundo (...) (Entrevista # 14, Bogotá, 18 marzo de 2021).

De las ganancias de estos procesos, se encuentra la inclusión de los “sectores sociales LGBTI” en el partido Liberal y la creación del “Polo Rosa” en el Polo Democrático Alternativo” (Entrevista # 16; Entrevista #14). Así mismo, desde el 2104 el “Partido Verde” ha venido logrando escaños en el parlamento con mujeres y hombres abiertamente reconocidos como lesbianas y gays, que han intentado generar discusiones parlamentarias sobre los asuntos de política. Sin embargo, la omisión legislativa es evidente y el mensaje es claro: el congreso no es la vía de apertura institucional. Un actor entrevistado del activismo LGBTI en Bogotá explicita la desazón de los actores sociales respecto a la baja capacidad de representación de sus intereses:

¿Cuántos proyectos de ley (...)? Se pasaron creo que 15 o 16 veces el proyecto de ley de matrimonio igualitario al Congreso, hasta que la Corte Constitucional dijo “que no jodan más, que SI”, porque el Congreso no fue capaz de legislar, pero ¿Cuántos años pasaron en esto? Yo me acuerdo las primeras veces, 2002, probablemente, o 2001, estuve yo en el Congreso como público ante la primera ponencia de, en su momento, Carlos Gaviria, y no había posibilidad de que godarria [conservadurismo extremo] del Congreso le permitiera a un grupo de ciudadanos tener el mismo derecho, es decir, la Corte fue clarita, hay un vacío constitucional, hay un vacío de derechos con respecto a esta situación y el gobierno

¹⁵ Desnudo.

no fue capaz, el Congreso no fue capaz (Entrevista # 16, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Por último, se encuentra la omisión de la rama ejecutiva nacional en la producción de políticas sociales dirigidas a atender las situaciones problemáticas de la orientación sexual y la identidad de género. Desde la emisión política de 1991, las actuaciones de los gobiernos dirigidas a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas se han dado a partir de órdenes judiciales expedidas en el marco de revisiones de acciones de tutela conocidas por la Corte Constitucional. Esta tendencia a actuar desde la reacción ha inhibido al ejecutivo a desarrollar proactivamente estrategias de intervención social sobre los asuntos de política estudiados.

El litigio estratégico de asuntos relacionados con las orientaciones sexuales e identidades de género es el acumulado de un proceso que inicia de manera fragmentada y dispersa por la iniciativa de distintos actores que, más allá de estar movilizados por un cambio estructural, pensaban en cómo superar vulneraciones específicas a los derechos. Pese a esta intencionalidad, los resultados del litigio fueron arrojando pistas sobre las potencialidades de la estrategia de intervención en la que se movilizan agendas sociales a través de la formulación de pretensiones jurídicas.

Los actores empiezan a plantearse el litigio estratégico como instrumento para la obtención de beneficios traducidos en cambios institucionales y adaptan sus prácticas, discursos, objetivos y enfoques de participación para ajustarse a las condiciones del reconocimiento que procesualmente iba demarcando el Tribunal Constitucional. Se producen rearticulaciones en el espacio social y emergen con fuerza en la capital del país actores sociales y académicos, con altos capitales académicos y jurídicos, especialmente, hombres blancos, gays, de clase media y alta; y mujeres blancas, lesbianas de clase media y alta, que conjuntamente perfilan los objetivos del cambio legal y logran posicionarse nacionalmente como una élite de política judicial. Una actora entrevistada comenta al respecto:

Primero [el movimiento social] lo empiezan, además, ciudadanos invisibles, ciudadanos comunes y corrientes, ósea el litigio estratégico no lo empiezan los movimientos, no es tampoco de manera pensada como fue el del matrimonio, ósea, reducir el litigio estratégico a la estrategia de matrimonio que hizo Colombia Diversa con de justicia y otros actores, pues sería muy invisibilizador

de otras estrategias. Pero yo sí creo que las primeras tutelas que pusieron en el sistema educativo, el sistema de salud, por el cambio del nombre, por no pertenecer a las fuerzas militares, por la prohibición de pertenecer a las fuerzas militares, fueron litigios, primero, pensados por las víctimas...yo tengo un sentimiento de inconformidad frente a la negación de este sistema de mis derechos... y eso fue creando toda una estructura, porque sin esos primeros derechos ganados por individuos invisibles, no hubiera podido construirse el resto porque si digamos 15 años de litigio anterior a la Corte Constitucional no hubiera permitido construir el siguiente litigio de parejas, de hecho el litigio estratégico en Colombia esta primero en individuos luego de parejas y ahora vamos en otros temas.

Pues siempre, siempre, siempre esos cambios legales son hechos por elites, elites económicas, elites académicas, elites... ósea, una ley o sea una jurisprudencia, es que yo para este caso no haría una división, ósea las leyes también las hacen las elites, incluso las elites campesinas o las elites de mujeres o las elites de desplazados, es decir, también ahí hay elites, también ahí hay liderazgos que resaltan por alguna razón entre esa población, entonces sí, pero sin duda si son movidas por unas elites, en este caso sí, pueden ser académicas o si... que piensan la estrategia (Entrevista # 16, Bogotá, 18 marzo de 2021).

La línea jurisprudencia la Corte Constitucional ha distribuido mayores beneficios a las personas con orientaciones sexuales diversas en comparación a aquellas con identidades de género no normativas, en un ciclo de avances y pocos retrocesos respecto a su posición más garantista. En sus primeros años, la Corte usó la categoría homosexual para englobar las prácticas sexuales no normativas, especialmente, la de los sujetos masculinos. La construcción social del grupo por parte de la Corte Constitucional se hacía desde una lógica objetivista y privatizadora. Lo primero, porque se reconocía que una persona no podía sufrir la conculcación de sus derechos en virtud de la orientación sexual. Lo segundo porque imponía el confinamiento de las prácticas homo-eróticas al espacio privado a través de un estándar de etiqueta y disciplina corporal para los homosexuales (López 2016; Lemaitre 2005). Un ejemplo de lo anterior es este extracto:

Los homosexuales no pueden ser objeto de discriminación debido a su condición de tales... siempre y cuando en la exteriorización de su conducta no lesionen los intereses de otras

personas ni se conviertan en piedra de escándalo, principalmente de la niñez y de la adolescencia (Corte Constitucional T-593 1994).

A finales de los años noventa y en la primera década del siglo XXI la Corte Constitucional empieza a aplicar una interpretación de la cláusula constitucional que entre otros factores prohíbe la discriminación por “sexo”, decidiendo que esta categoría engloba la orientación sexual y la identidad de género; de ello, se desprende que cualquier discriminación basada en estos dos factores implica una violación del orden constitucional.

Con base en esta decisión se prohibió condicionar el ingreso a las instituciones educativas debido a la orientación sexual y se declaró inconstitucional una norma que sancionaba a los docentes homosexuales. Sin embargo, para este mismo momento, las decisiones de la Corte Constitucional preservaron intactas el abordaje de las asimetrías entre grupos sociales heterosexuales y grupos sociales homosexuales, determinando que la ley no estaba obligada a reconocer efectos jurídicos a las uniones entre personas del mismo sexo (Corte Constitucional C 098/1998), pero sí podía excluir de la adopción a las parejas homosexuales (Corte Constitucional C 814/2001). Así mismo, encontraba justificada la exclusión de los compañeros permanentes homosexuales de los beneficios sociales asignados al grupo meta integrado por compañeros permanentes heterosexuales (Corte SU-623/2001). Finalmente, defendió la definición de la categoría de familia normalizando y naturalizando la visión tradicional de la misma, excluyendo no solo aquellas integradas por hombres y mujeres con orientaciones sexuales diversas, sino en general cualquier arreglo familiar que no cumpliera con el binomio hombre y mujer bajo propósitos reproductivos.

Durante el año 2007 y 2008 la Corte Constitucional generó una serie de precedentes constitucionales para garantizar la igualdad de las parejas del mismo sexo en el ámbito patrimonial, de seguridad social y obligaciones alimentarias (Quijano y Albarracín 2009). Así mismo, adoptó la categoría de “déficit de protección” para nominar la omisión legislativa sobre los asuntos de política. Estas aperturas impulsaron a activistas y emprendedores de políticas judiciales a presentar una demanda en bloque de 26 normas jurídicas que sostenían distinciones arbitrarias para la titularización de las parejas del mismo sexo como grupo meta merecedor de beneficios. En el 2009 la Corte condicionó la interpretación de las normas demandadas a la no exclusión de las parejas del mismo sexo de la distribución de beneficios sociales (Albarracín y Rivera 2010). En virtud de esta sentencia, se eliminaron barreras de la vida marital de las personas en el mismo sexo en áreas tales como vivienda, migración,

subsidio familiar, sucesiones y acceso a la justicia. Sobre la estrategia de demanda en bloque uno de sus promotores comenta:

Esta Corte ha sido muy buena y resulta que las magistraturas se van, hay cambio de magistraturas, estamos con un presidente godo, totalmente es Álvaro Uribe, él va a tratar de colocar gente de sus lógicas en la Corte, queda muy poco tiempo para esta Corte, y entonces se hizo en Colombia Diversa... la decisión que se tomo es hacer un barrido entre todas las normas que se pudieran demandar ante la Corte Constitucional, que dijeran Hombre Mujer, Hombre Mujer, Hombre Mujer, y se presenta una mega, mega demanda que ahí es donde sale todo el tema de migración, el tema de alimentos, la ley de víctimas, el código civil, inhabilidades, una mega demanda, eso fue... y justo salió antes de que se fueran, ósea todo eso fue planificado, ósea eso no fue al natural pues, entonces si tu miras la Corte pasa a ser una protección de pareja... bueno, hasta ahí llegamos. (Entrevista # 5, Bogotá, 17 marzo de 2021).

En el año 2011, a partir de la presentación de dos demandas de inconstitucionalidad sobre la norma del código civil que definía el matrimonio en términos heteronormativos, la Corte Constitucional sentenció que “toda pareja de personas del mismo sexo tiene el derecho constitucional a constituir una familia mediante un acto contractual de carácter marital, solemne y formal” y otorgó al congreso de la república un plazo para superar el déficit de protección en la materia (Corte Constitucional C 577/2011).

Esta decisión judicial es relevante, en la medida que expandió la noción de familia para aceptar el derecho de las parejas del mismo sexo para construir un vínculo de parentesco a través del matrimonio. Así mismo, en un salvamento de voto se llama la atención sobre la necesidad de sustituir la categoría de homosexual por la de orientación sexual e identidad de género, en la medida que la primera invisibiliza otras experiencias corporales distintas a las prácticas homo-eróticos entre hombres cisgénero o mujeres. De hecho, de la sentencia que se comenta, quedan excluidos los hombres y las mujeres trans homosexuales y bisexuales, así como los hombres y mujeres intersexuales, homosexuales y bisexuales. Finalmente, en el año 2016 ante la omisión continuada del Congreso y las disputas entre actores sociales y burocráticos sobre la operacionalización jurídica de la sentencia, la Corte Constitucional concede a las parejas del mismo sexo la facultad de celebrar contratos civiles de matrimonio

sin requerir un instrumento normativo por parte del parlamento.

La trayectoria de reconocimiento para personas con orientaciones sexuales diversa alcanza un nuevo punto de reconocimiento con el despeje jurídico de las barreras a la adopción por parte de las parejas del mismo sexo. En principio, el Tribunal Constitucional reconoció que la orientación sexual no es un criterio para la toma de decisión sobre la aptitud parental (Corte Constitucional T 276/2012). Posteriormente, declaró el derecho de adoptar al hijo biológico del compañero permanente para todos los casos (Corte Constitucional C 071/2015).

Finalmente, en una nueva sentencia se reconocieron plenamente los derechos de adopción biparental por parejas del mismo sexo (Corte Constitucional C 683/2015). Esta orientación política de los activistas por movilizar una agenda de cambio legal concentrándose en las orientaciones sexuales diversas es leída críticamente por una lideresa trans en Colombia:

Lo otro que siento es una articulación y un conflicto muy fuerte entre lo que fueron las discusiones de lo que fue el tema de matrimonio y adopción versus los derechos no garantizados y la deuda histórica que se tiene con las personas transgénero, creo que eso generó una división muy fuerte en el movimiento, en tanto las personas transgénero no se sentían identificadas con la agenda gay y lesbica, y pues digamos que eso también desestimuló un poco la participación y pues empezó a generar conflicto la pregunta siempre de las personas transgénero es ¿Por qué los hombres gays son los que hablan por nosotros? Y bueno, todo el tema de la palabra y del sujeto político que me parece importantísimo en las intervenciones transgénero (Entrevista #13, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Con relación a la identidad, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha construido dos grupos meta. En el primero, vincula las personas con experiencias de vida trans utilizando la categoría “transgénero” como denominación genérica, bajo la cual se agrupan diferentes expresiones, experiencias e identidades, tales como las personas transexuales, transgénero, travestidos, intergénero, transformistas, drag queens y drag kings (Corte Constitucional T 771/2013). Los actores que han promovido demandas ante la Corte por razones de identidad de género se caracterizan por ser más disgregados, menos orientados hacía reformas institucionales y concentrados en la resolución de problemas concretos que bloquean el ejercicio de derechos humanos.

Los litigantes estratégicos de la orientación sexual no son los mismos que los litigantes de la

identidad de género. De las sentencias emitidas por la Corte, la mayor parte son producto de solicitudes de revisión de tutela (donde se debates violaciones concretas a los derechos humanos) y en menor medida de control de constitucionalidad (donde se debate la exclusión de una norma jurídica por inconstitucional). De hecho, la mayor parte de estos últimos procesos ha terminado en sentencias inhibitorias (Corte Constitucional C 356/2019; C 220/2019; C 006/2016).

Desde el año 2007, la Corte ha desarrollado un estándar garantista de las personas con experiencias de vida trans del que se han derivado reglas de prohibición de discriminación por identidad de género en el espacio educativo (Corte Constitucional T 152/2007), laboral (Corte Constitucional T 053/2015) y carcelario (Corte Constitucional T 062/2011); así como la posibilidad de cambiar el nombre por segunda vez en el documento de identidad (Corte Constitucional T 918 2012), acceder a procedimientos quirúrgicos en el marco de tránsitos identitarios (Corte Constitucional T 771/2013, T 876/2012) y no prestar servicio militar cuando se realizan tránsitos de lo masculino a lo femenino (Corte Constitucional T 099/2015). En el año 2016, el tribunal reiteró que había pasado de una visión restringida e indivisible de la identidad de género y la orientación sexual como conceptos objetivos asociados a la *naturaleza física de las personas*, a verlos como categorías constitucionales separadas que deben ser protegidas (Corte Constitucional T 363 2016). Este tránsito en el uso de categorías intentó responder al opacamiento histórico de las agendas trans por parte de hombres gays y mujeres lesbianas, imponiendo a los homosexuales como sujeto de representación del movimiento social. Una actora dedicada a la defensa de los derechos de las personas trans comentó durante la entrevista:

Históricamente caímos en un costal, nos metieron como en un costal porque “ustedes son muy raros y todo eso tiene que ver con sexo y con sexualidad y todo el cuento”. Y en muchos momentos yo siento que eso ha sido también muy complejo, porque por ejemplo las personas siguen pensando que ser gay es como la primera etapa para llegar a ser trans. Y esto también ha hecho una ruptura con muchos gays, con el movimiento gay y es que dicen como “juepuecha, ¿Cómo le explico a mi mamá que soy gay? Si mi mamá lo primero que me va a decir es “no se vaya a poner falda”, cuando pareciera que es lo mismo, cosas como esas pasan (Entrevista # 12, Bogotá, 18 marzo de 2021).

El segundo grupo meta tiene que ver con el de las personas intersexuales. El lenguaje que utiliza la Corte para referirse a este grupo y las lógicas que utiliza para interpretar los problemas que enfrentan, provienen del saber médico. En general, los actores que han acudido al escenario del litigio constitucional han promovido la discusión de la situación de personas intersexuales en el contexto de un tratamiento médico. La agenda de derechos que se ha ido institucionalizando judicialmente está relacionada con la compulsión del binarismo heteronormativo a través del diseño corporal para encarnar el discurso regulatorio.

Por esto, las decisiones del Tribunal están enfocadas a la atención clínica de las personas con “ambigüedad corporal” o en “estados intersexuales”, estableciendo reglas para la realización de procedimientos de reasignación sexual en menores y las formas de emitir consentimiento legítimo al respecto por parte de infantes y tutores (Corte Constitucional T 1390/2000, T 1021/2003; T 912/2008; T 551/1999). En el 2013, el Tribunal Constitucional exhortó al Congreso para que de manera “urgente” y “prioritaria” legislara sobre el registro de menores intersexuales (Corte Constitucional T 450A/2013). Hasta el momento el Congreso no ha desarrollado alguna normativa al respecto.

El balance hecho por una actora participante de la estrategia de litigio es que los cambios obtenidos a través de sentencias judiciales han transformado positivamente la construcción social de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género como merecedores de beneficios que en principio solo estaban titularizados exclusivamente a grupos sociales heterosexuales:

Creo que si hubo un cambio, creo que la gente asume que hay parejas del mismo sexo, asume que tienen unos derechos, asumen que la gente adopta, al menos ya es más visible, puede que digan “yo no estoy de acuerdo con eso pero hay una gente que si hace eso, hay una gente que si es así” antes esa “gente” ni siquiera existía, antes no se podía mencionar esa gente que no fuera desde la enfermedad o desde el delito o desde el disgusto, hay una gente, hay una gente que hace unas cosas (Entrevista # 15, Bogotá, 18 marzo de 2021).

La entrevistada pertenece a Colombia Diversa, organización que se ha ido consolidando como la organización LGBTI más relevante del país en materia de litigio estratégico orientado a la diversidad sexual y de género. Un activista cercano a la actividad de la organización comenta:

Creo que hay que hacer un reconocimiento enorme a Colombia Diversa, gústele a quien le guste o no le guste a quien no le guste, pero Colombia Diversa pone, hace 15 años, un trabajo muy importante de litigio estratégico, muy cualificado y es la que permite entrar a ese intrínquilis de las leyes y del Derecho para poder establecer unas puertas o que se abran las ventanas para poder entrar (Entrevista #8, Bogotá, 18 marzo de 2021).

De acuerdo con la directora de Colombia Diversa y otro actor entrevistado, la agenda movilizadora por los canales judiciales es estrictamente identitaria. Lo anterior se evidencia en una trayectoria en la que se presentan ciclos de explicitación de la diferencia sexual y de género como factores para argumentar la pertinencia de la acción afirmativa, así como en otros lapsos en los que se apuesta por la igualación de las orientaciones sexuales e identidades de género diversas con la orientación sexual heterosexual para demandar igualdad formal ante el sistema jurídico:

Es una agenda más identitaria, es más identitaria, pero no fija, ósea esas identidades... yo empecé militando en un movimiento que se llamaba “el movimiento de los homosexuales” luego paso a ser el movimiento LGBT, ahora vamos en otra cosa, ya ni siquiera yo, entonces creo que, si bien es de identidad, esa identidad no es fija pues porque el discurso de la identidad, por definición, paradójicamente, no es de estados fijos identitarios. (Entrevista # 15, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Yo creo que tenemos que empezar por algún lado y se empezó por lo identitario. Yo creo que estamos corticos en diálogo, como “buenos colombianos”, no sabemos dialogar, este no tendría por qué ser la excepción del dialogo entre grupos poblacionales, creería que claro que nos falta, la posibilidad de articularnos con otros grupos poblacionales, fundamental poderlo hacer. Pero también creo que, como te decía al principio, tenemos que empezar por algún lugar y el lugar por donde tenemos que empezar en este caso se dio por la identidad, en este caso no lo vimos tanto por otros aspectos más allá de “a mí me matan o a mí me niegan o a mí me anulan por ser lesbiana o por ser gay o por ser bisexual o por ser Trans” y eso es identitario, la identidad con la orientación sexual, la identidad con el género, la

identidad con el sexo, entonces, por algún lugar tiene que empezar (Entrevista # 16, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Sin embargo, otros actores sociales son críticos con la agenda de judicialización del reconocimiento, por la manera en que se han priorizado los asuntos que llegan a la discusión de la Corte Constitucional y las brechas entre los activistas estratégicos y la base social más general de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas:

Pues realmente te lo podría desde la experiencia concreta de las Organizaciones de base, yo siento que hay una falta de diálogo, entre estos activistas jurídicos que trabajan haciendo litigio estratégico y las organizaciones de base, siento que la Política nunca ha logrado... quienes formulan esas apuestas no logran bajar hasta donde están las personas y eso tiene que ver por temas de desigualdades en capitales académicos, formas de visibilizar y colocar los problemas de la agenda pública, siempre me he preguntado en Colombia como es posible que primero acá estuviéramos dialogando sobre el matrimonio igualitario en el año 2006 cuando estábamos viviendo un contexto del Conflicto Armado tan fuerte donde las personas LGBT fueron víctimas de todas las atrocidades y eso no constituyó como una de las banderas ni de las formas de activismo que concentró la acción LGBT en ese momento y eso tiene que ver con muchas tensiones políticas, tiene que ver con agendas muy importadas de los Estados Unidos que vienen precisamente adoptándose ese litigio estratégico, eso es una agenda gringa que generalmente es apalancada por abogados blancos maricas que son los que tienen todo el acceso de poder llevar esos temas dentro de la arena estatal mientras que otras temáticas quedan invisibilizadas (Entrevista # 1, Bogotá, 17 marzo de 2021).

En una perspectiva similar, un actor académico se pregunta por los costos del litigio estratégico en términos de lo que se renuncia a politizar de las orientaciones sexuales y las identidades de género, es decir, lo que queda por fuera de discusión cuando el debate se circunscribe a la esfera judicial en un lenguaje jurídico de garantía de derechos humanos. ¿Pueden el sexo ocasional, la promiscuidad y la posibilidad de otros pactos sexuales ser elementos de la agenda política de los grupos sexuales minorizados? ¿Qué y quiénes quedan por fuera de las fronteras que realiza el reconocimiento judicial? El entrevistado cuestiona la minimización de la política corporal a la política del reconocimiento identitario y le atribuye

la inhibición en el papel transformador de las disrupciones heteronormativas, respecto a los arreglos distributivos de bienes materiales y simbólicos en la sociedad colombiana:

Lo que siento que todavía no veo es como que esos espacios nos aporten como “bueno y ¿la sexualidad qué? ¿Qué le aportan al futuro? ¿Cuál es la sociedad pensada desde estos sectores?” no porque tengan que pensar solamente en sexualidad, bueno, así lo veo yo, yo creo que, si algo tienen que aportar esos sectores es sexo, formas de vivir la sexualidad, formas distintas de construir solidaridad, que eso es lo que veo, ahí se me sale el antropólogo, yo veo formas alternativas de parentesco, ¿Por qué eso no se comparte en el proceso? ¿Qué es lo que pueden aportar las maricas, los gays, las lesbianas, los Trans? Pues aportan desde su experiencia como vivir una vida distinta en el orden del género y la sexualidad, sin idealizar, no es como que todo el mundo tenga que ser gay o bisexual, no se trata de eso pero sí como... yo siento que esas formas de vida están precisamente cuestionando esas normas, sin política pública, sin leyes, ya esas vidas en el espacio público viviendo nada más, si en medio de un ambiente hostil, ya están planteándole una pregunta a la sociedad pero yo siento que eso no ha sido el camino, pero además yo no voy a indicar el camino de nada, eso es como muy pretencioso (Entrevista #4, Bogotá, 17 marzo de 2021).

Sobre la limitación de la estrategia de cambio legal vía judicial como vehículo para posicionar discusiones sobre injusticia social y redistribución económica, otro actor integrante de Colombia Diversa plantea:

Siento que cuando hablamos de Derechos Humanos y dentro del movimiento las luchas de Derechos Humanos, muchas veces se tienden a enfocar mucho en temas como de violencia y de violencia pensada en violencia física, en lo que es visible y en la persecución del Estado y en el abuso de la fuerza, y siento que las discusiones tienen que ver más con eso, con justicia distributiva, con exclusión socioeconómica, yo siento que eso, dentro del movimiento LGBTI y en general dentro del movimiento de Derechos Humanos y en muchos sectores de la sociedad civil, eso casi no se habla (Entrevista # 7, Bogotá, 18 marzo de 2021).

¿Cuáles son las implicaciones del despliegue de una agenda social enfocada al reconocimiento identitario vía judicial, en un entorno de bloqueo institucional por parte de otros actores del poder públicos? La respuesta más frecuente de los actores que problematizan la trayectoria judicial de reconocimiento es la ausencia de dispositivos que ayuden a traducir el contenido de las sentencias en transformaciones de los imaginarios culturales que constriñen el despliegue de la subjetividad de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas:

Este proceso de cambios a nivel macro legal es muy útil para ciertas cosas que funcionan en ese nivel de competencias de lo macro legal pero el asunto es que ahí hemos hecho una confusión entre eso que sucede en ese nivel y lo que entendemos como políticas públicas.

En algunos casos eso se traslapa pero si no se entiende que eso es de otra dimensión se asume que una cosa resuelve la otra, ósea ley de matrimonio resuelve el tema de una cantidad de cosas sociales etcétera , etcétera pero resulta que no, el matrimonio igualitario resuelve una cosa muy específica y para nada yo diría el matrimonio igualitario no es una Política Pública, el matrimonio igualitario es un cambio legal útil, pero pues eso no me dice nada ni de cómo eso va a llegar a la vida cotidiana a la gente, como la gente lo va a implementar, como la gente se lo va apropiar, qué cambios se van a generar con eso, nada, chévere y súper que eso exista pero la distancia entre esos cambios legales y la cotidianidad es muchísima, más con un sistema nuestro con un Estado tan jerárquico, tan burocrático, tan dilatado y donde el Estado es una cosa tan ambigua y tan lejana y que en el fondo está mediada por un montón de cosas que no son necesariamente lo que conocemos como Estado (Entrevista # 10, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Otro actor de la vertiente más radical del activismo insiste en la incapacidad de los tribunales judiciales de generar, por sí solos, cambios estructurales en el orden social, en la medida que los resultados judiciales que implican distribución de beneficios para la población LGBTI pueden ser interpretados como ilegítimos, al ser derivado de órdenes dadas por actores sin legitimidad popular:

A ver, a mí me interesa de alguna manera la Ley, pero no me mata. Desde los mismos orígenes del movimiento marica, León Zuleta y yo, teníamos claro que no había que cambiar la ley que lo que había que cambiar era las relaciones sociales para cambiar la cultura. Entonces digamos que yo sigo siendo un transgresor cultural para movilizar la reflexión sobre la cultura ¿sí? Entonces yo no he cambiado en eso, yo siempre he sido como una marica rara, o sea, y sé que es así y que, para algunos incluso molesto, pero reconozco que la tutela ha jugado un papel fundamental en la obtención de derechos, con un problema, y es que esos derechos que existen en Colombia como no están signados por una ley, igual se puede caer en cualquier momento por otro fallo la Corte Constitucional. (Entrevista #14, Bogotá, 18 marzo de 2021).

5.2.2.2 Políticas previas y espacios de articulación en la rama ejecutiva

En el marco de una reforma organizacional en el año 2008, el Ministerio del Interior y de Justicia a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom asume la función de desarrollar estrategias de intervención dirigidas a la población LGBTI. Lo anterior, bajo un gobierno conservador en materia moral y con un ministro del interior proveniente de las elites del partido conservador. Sobre el contexto institucional del Ministerio del Interior, una exfuncionaria pública comenta:

El Ministerio es una entidad muy compleja por dos razones, porque tiene como una doble funcionalidad, quien ejerza como Ministro o como Ministra de Interior, es el alfil del Presidente del Congreso, es quien le mueve el Congreso y todo su paquete legislativo, pero además de tener ese rol que debería ser el único, al Ministerio también se le endilga una cantidad de políticas públicas poblacionales, que demandan muchísima atención y muchísimo nivel técnico, muchísima capacidad de planificación, de estructuración de políticas, de seguimiento, y que pasa cuando tu combinas esas dos funcionalidades del Ministerio, pues que si tienes al Alfil del presidente del Congreso, en un contexto como el colombiano donde tenemos cupos indicativos para que el Congreso se mueva pues muchas veces esos cupos indicativos se pagan con cargos en el Ministerio, entonces tú vas a encontrar muchas personas que a lo mejor no tienen el nivel técnico para trabajar muchos temas, y ¿eso que implica? Que todo se mueve tres veces más lento, ósea todo el Estado tiene burocracia, pero hay niveles de burocracia que yo

creo que en el Ministerio conocí un nivel de burocracia que es difícil de superar (Entrevista # 3, Bogotá, 17 marzo de 2021).

¿Por qué y que mensajes emite la incorporación de los asuntos sobre orientaciones sexuales e identidades de género diversas en una dirección de grupos étnicos? El actor encargado de dirigir dicha dirección en el 2008 proporciona una explicación en la que se evidencia una intención administrativa de forjar un grupo-meta para asignarle beneficios, sin que tal operación agite las disputas en el contexto social por llevar al escenario institucional agendas sociales sobre orientaciones sexuales e identidades de género diversas. En esta trama, incluir a los grupos sociales en esta unidad organizacional puede ser leído como una alternativa institucional hábil para canalizar ideas e intereses de las agendas sociales LGBTI; sin embargo, también es un indicio que evidencia una lógica de política que privilegia la etnificación de la población LGBTI como lógica de producción de grupos-meta:

En eso hay que pensar en una mujer muy interesante, que se llama María Isabel Nieto, porque cuando se fusionaron los dos Ministerios, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia, María Isabel era viceministra y estaba Carlos Holmes Trujillo de Ministro, entonces ella aprovechó y en esa reestructuración, reestructuró las oficinas a su cargo, incluida la Dirección de Asuntos Indígenas e incluyó el tema LGBT, el tema de minorías, pero lo puso como minorías para que pasara desapercibido porque tenía enemigos. Yo en ese momento todavía no era director, quiero aclarártelo, ella fue la que puso el tema de minorías, entonces si tú te fijas, cuando uno está hablando de asuntos indígenas, ROM y minorías, son minorías étnicas. Entonces la gente tranquilamente pensó que se trataba de minorías y nadie le protestó al tema, y minorías era minorías sexuales, entonces ella dejó ese tema en la dirección de asuntos indígenas (Entrevista # 18, Bogotá, 18 marzo de 2021).

De acuerdo con el funcionario estatal entrevistado, la categoría “minorías” tenía como propósito obliterar la posible institucionalización de agendas de derechos LGBTI en el entorno institucional formal vía la formulación de políticas públicas. Al tratarse de una dirección encargada de la gestión de las poblaciones indígenas, en principio, se asumiría que la “categoría” agrupa a minorías étnicas cuando la intención constitutiva de usar la categoría

es la de focalizar personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Se trata de una forma explícita de distribución de beneficios *sub-rosa* en un contexto de altos costos de transacción para el reconocimiento del grupo social como grupo merecedor de acción afirmativa estatal (Ingram y Schneider 2015). Así mismo, esta vía de institucionalización instala una lógica fundamental de política para la interpretación de las identidades sociales en la que se impone la imagen de grupos minoritarios, agrupados y homogeneizados en virtud de su orientación sexual y su identidad de género:

Yo alcanzo a llegar con María Isabel y miro las funciones de mi dirección, pues digo mi dirección cuando me nombran, cuando me voy ya no es la mía, pero en ese momento yo soy la cabeza de la dirección. A mí me nombran director de asuntos indígenas, sobre todo por el tema indígena y yo empiezo a mirar el tema y entonces veo que tengo el tema LGBT y yo digo, si bien yo llegue con un perfil del tema indígena, digo “pues aquí tengo el tema LGBT y el tema LGBT hay que desarrollarlo, porque es parte de mis funciones” y entonces lo asumo y lo implemento (Entrevista # 18, Bogotá, 18 marzo de 2021).

El comienzo del ejecutivo en la delineación de este subsector de política se da en medio de una estructura institucional con altos niveles de informalidad en la cultura organizacional. Lo anterior en virtud de dos factores: uno de estructura relacionado con la ausencia de líneas políticas claras respecto al diseño de la política, en virtud de los altos costos de transacción en el que incurren políticos que promueven operaciones frontales de reconocimiento de la diversidad sexual. Por otro lado, uno de agencia, relacionado con las decisiones que toma el funcionario a cargo del proceso de formulación, movilizado por su inexperiencia en los asuntos de política, su interés de cumplir a cabalidad el objetivo de política y sus lógicas de interpretación de los problemas de grupos subalternizados fruto de su alta experiencia en la intervención social y diálogo político con comunidades étnicas.

En este escenario, el actor inicia su gestión en el asunto tratando de establecer comunicaciones con actores de grupos sociales LGBTI, facilitando para tal fin, la incorporación laboral en el Ministerio de analistas y consultores provenientes de movimientos sociales o con vínculos comunitarios y políticos con aquellos. El entrevistado también deja claro cómo su *background* respecto a la implementación de políticas dirigidas a pueblos

indígenas influenció el estilo administrativo para empezar a construir dispositivos de intervención dirigidos a población LGBTI:

Dentro del tema indígena yo tengo muy la concepción de la consulta previa y de la construcción desde las bases, entonces nosotros empezamos a hablar (...) primero pues obviamente hubo un acercamiento con Colombia Diversa, que es como la organización más grande, más fuerte aquí en Colombia. Tuve acercamiento por ejemplo con Diana Navarro [Lideresa trans nacional]. Entonces me acuerdo de que Diana tenía una frase que decía, Diana no Yo, para que lo vayas a tomar a mal, me decía “Doctor Pedro, es que una cosa es ser gay estrato 80 en Nueva York y otra cosa es ser travesti puta en la 22”. Entonces ahí (...) porque yo no tenía mucho acercamiento al tema, pero empecé a entender que las situaciones eran bien variadas, o sea, es cierto.

Entonces ahí un poco lo que pensé yo, en su momento, y fui armando equipo porque la dirección no tenía equipo para el tema LGBT, la dirección era, primero, una dirección étnica y después de esa dirección étnica se divide en la dirección de comunidades negras, afros, palenqueros y raizales, y queda la de indígenas y ROM, que ROM la palabra es Romaní que es Pueblo Gitano, y le ponen lo de minorías, que lo meten ahí. Pero no entonces no era una dirección, o sea, la Doctora Nieto lo pone porque dice “yo tengo que dejar el tema metido” pero no queda con una infraestructura, ni con un equipo, ni con una experticia, de hecho, nadie trabajaba ese tema en el país de manera institucional, por decirlo de alguna manera. Yo no estoy diciendo que nadie (...) síndromes de Adán, no es que llegamos y el tema apareció en el mundo, no. Pero institucionalmente nadie le había puesto el pecho al tema, entonces ahí empezamos a traer personas por contrato,

Entonces armamos un equipo especializado, o sea, hicimos una coordinación del tema LGBT no institucional, porque para hacerlo institucional había que hacerle otra reforma al Ministerio y pues no era ni el momento ni nada de lo demás, pero si tenía la facilidad de contratar la gente, entonces armamos una “coordinación no institucionalizada del tema LGBT”. (Entrevista # 18, Bogotá, 18 marzo de 2021).

La estructura organizacional inicial oscilaba entre “lo formal” y “lo informal”, en la que, si bien existía un objetivo trazado institucionalmente,¹⁶ no había una unidad organizacional dentro de la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom que operacionalizara dicho objetivo de política. Aquí empieza a instalarse un estilo de gestión en el que, ante el desinterés de los actores estatales de primera línea por liderar y definir las apuestas políticas de reconocimiento y redistribución, emergen objetivos específicos de acción que proponen los funcionarios que actúan como aliados de política, aunque en todo caso, con menor estatus que un burócrata de carrera administrativa y con un nivel mucho más alto de rotación e incertidumbre laboral. La informalidad emerge en las actuaciones de los funcionarios, en la medida que el nivel de abstracción del objetivo general de la intervención, combinado con la ausencia de reglas y lineamientos formales, aumenta el nivel de discreción de estos para seleccionar y combinar instrumentos. Sin embargo, tal discreción fue siempre relativa, en la medida que la estructura global del sistema de políticas públicas tiene restricciones institucionales para prevenir estrategias de reconocimiento que se sustraigan de una lógica monofocalizada de singularización identitaria.

En una nueva reforma organizacional a la estructura y competencia del Ministerio se incluyen nuevas funciones a la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom en materia de asuntos de política LGBTI: “Coordinar con las instituciones gubernamentales la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas dirigidas a comunidades indígenas, minorías y Rom, y el ejercicio de las libertades y derechos de la población LGBTI y Promover acciones con enfoque diferencial, tanto de parte del Ministerio como de las demás entidades del Estado, orientadas a atender la población indígena, Rom y LGBTI y la formulación de acciones conjuntas” (Ministerio del Interior 2011). En el año 2015, estas funciones, junto a las dos iniciales son trasladadas a la Dirección de Derechos Humanos, un evento que produjo alta disputa entre los actores del contexto del asunto y que se abordará en la descripción del proceso constructivo de la política.

Otro ejemplo de este fenómeno es lo que tiene que ver con el instrumento organizacional denominado “Mesa de Casos Urgentes”, que se creó a partir de un acuerdo de voluntades interestatales para hacer seguimientos a casos graves de vulneración de derechos humanos en los territorios e impulsar la acción de las entidades territoriales en el desarrollo de estrategias

¹⁶ Diseñar programas de asistencia técnica, social y de apoyo a la política para las comunidades indígenas, Rom y poblaciones LGTB, Lesbianas, Gays, Travestis y Bisexuales” y “Prestar asesoría a las gobernaciones y alcaldías municipales para la debida atención a las comunidades indígenas, al pueblo Rom y a la población LGTB”

de prevención y atención de violencia por discriminación. Una de las actoras estatales entrevistadas que estuvo a cargo de representar al Ministerio en dicha mesa e impulsar su trabajo, reconoce dos cuestiones sobre el instrumento: su bajo nivel de institucionalización y su utilización informal como caja de resonancia para amplificar las discusiones sociales sobre diversidad sexual y de género, siendo como emisora de mensajes sobre la importancia de los asuntos en la agenda nacional y permitiendo la emergencia de liderazgos territoriales:

La mesa de casos urgentes era un acto de voluntad política, no había una resolución, no había un decreto, no había nada que regulara eso, era un acuerdo de voluntades entre el vicepresidente de la época que era Angelino Garzón y unas entidades, lo que pasa es que las que estábamos ahí presionábamos tanto a las entidades que no se movían, que al final la mesa de casos urgentes tomó el nivel que se quería y nos ayudó a estar en los territorios, y ahí es fundamental mencionar a componente afirmativo, es muy importante mencionar a OIM, nos financió las sesiones, porque nos empezamos a inventar... esto requiere mucha creatividad y yo creo que con creatividad uno logra avanzarle un poquito a la burocracia y era que nosotros... el funcionamiento de la mesa de casos urgentes eran sesiones ordinarias y tenía sesiones que no me acuerdo el nombre no eran extraordinarias, tenía otro nombre, pero que nos permitía evaluar situaciones de orden público y sesionar fuera de Bogotá, entonces sesionamos en muchas partes del país, atendiendo situaciones concretas del riesgo de personas LGBTI y ahí aprovechábamos para subirle el perfil político al liderazgo LGBTI en los territorios, porque llegábamos Fiscalía, UNP, Ministerio del Interior, y por más que tu vayas a ver, mucha gente le hablaban del Ministerio y se imaginaban como “Oh sí, el Ministerio”, y yo siempre decía “Si se imaginaran como es todos por dentro” pero no importa, el nombre asusta, la gente ve el Ministerio y dice “Si, eso debe ser serio” (Entrevista # 3, Bogotá, 17 marzo de 2021).

Sobre su informalidad, una actora del movimiento social trans insiste sobre las debilidades de su institucionalización:

La mesa de casos urgentes no estaba en funcionamiento, o sea, estuvo en funcionamiento mientras hubo funcionarios en el Ministerio del Interior en la dirección de Derechos Humanos, cuando había personas aliadas, pero cuando se

va esta gente eso queda ahí en la inmundia durante un tiempo; es importante decir que no había funcionarios ahí para nada, para ningún sector (Entrevista # 12, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Una política reconocida por algunos actores como un avance relevante en materia de garantía de derechos de las personas trans es lo referido al Decreto 1227 de 2015, que permite la “corrección” del componente de “sexo” en el documento de identificación. El decreto permite presentar una solicitud a los notarios en la que el individuo manifiesta su intención de “corregir” el atributo de “femenino” o “masculino” en la casilla de “sexo” del registro civil de nacimiento. Para presentar tal solicitud, no es necesario el concepto de un médico o la autorización judicial; así mismo, los notarios no pueden negarse a tal solicitud ni requerir pruebas de la intención del tránsito identitario. La política aprobada vinculó a actores trans de los movimientos sociales para su diseño. Así mismo, permite que desde el momento en el que se produce el acto de corrección, automáticamente accede a los derechos y obligaciones en los que el sistema distingue entre hombres y mujeres, por ejemplo, pensión, regimen militar, regimen carcelario, cuotas de género, entre otros.

¿Cómo fue posible la aprobación de una política con un estándar despatologizante y garantista de la autonomía de la voluntad? ¿Por qué no hubo mayores reacciones de la sociedad civil por una medida que, literalmente, permite que cualquier persona, sin importar su ajuste a los estándares identitarios de lo que es un hombre o una mujer, pueda hacer el cambio y acceder de pleno estatus a dicho rol identitario? Una actora participante del diseño de la política comenta con sorpresa lo llamativo de una política de identidades de género, en un contexto de restricciones sustanciales a la gestión de los asuntos de política relacionados con la materia en la rama legislativa:

Digamos las personas trans tenemos un decreto, que es el decreto 1227 que es el que permite el cambio del componente sexo y demás cosas dentro del documento de identidad, y no se necesitó una ley de identidad de género, y uno diría ¿eso es posible?, yo analizo un poco las leyes de identidad de género y las comparo con el decreto y digo “no hay mucha diferencia” pueda ser que en otras le pongan el componente de salud, que es primordial, y la atención médica, esa no la tenemos acá dentro del decreto pero no hay diferencia porque lo que buscan es exactamente lo mismo, entonces si te das cuenta tenemos cosas un poco avanzadas, un poco

raras, porque es que ¿Cómo consigues eso a partir de eso? Eso es una cosa rarísima. (Entrevista # 12, Bogotá, 18 marzo de 2021).

A mí, por ejemplo, el decreto me parece muy interesante, entonces me parece que logra responder una realidad de las personas trans y pues seguramente personas no binarias dirán “ay, pero es que esto no responde a nuestras necesidades” “pero es que discúlpame, cuando se creó el decreto vos no aparecías por ninguna parte, o sea, tu no estabas, eres una categoría muy nueva”, entonces pues mi amor, le toca que ahí que se de su peleíta. (Entrevista #12, Bogotá, 18 marzo de 2021).

La Corte Constitucional ya había tratado en su jurisprudencia la ambigüedad legal en la que se encontraban inmersas las personas trans, así como las consecuencias que se originaban de dicha situación sobre el derecho de afirmar públicamente la identidad de género en todos los escenarios de la vida social. En una revisión de una sentencia en la que se debatía si una mujer trans debía pagar una multa por la omisión de pago del trámite para la definición de su situación militar,¹⁷ el Ministerio del Interior informó a la Corte Constitucional que:

Una vez se adelante el cambio de legislatura en el año 2015 el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior y la Dirección de Minorías, presentará una iniciativa legislativa para desarrollar dicha política a través de la presentación de un proyecto de ley de identidad de género.

A lo que La Corte Constitucional le contestó ordenándole que:

Dentro del proceso de política pública que viene desarrollando para la presentación de un proyecto de Ley de Identidad de Género, incluya propuestas tendientes a remover los obstáculos que las personas transgénero tienen que enfrentar para la modificación de su identidad o de su sexo en los documentos de identidad y de registro civil.

¹⁷ Ley 1861 de 2017. ARTÍCULO 4°. Servicio Militar Obligatorio. El servicio militar obligatorio es un deber constitucional dirigido a todos los colombianos de servir a la patria, que nace al momento de cumplir su mayoría edad para contribuir y alcanzar los fines del Estado encomendados a la Fuerza Pública. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la independencia nacional, y las instituciones públicas con los beneficios y exclusiones que establece la presente Ley. Salvo para quienes ejerzan el derecho fundamental a la objeción de la conciencia. PARÁGRAFO 1°. La mujer podrá prestar el servicio militar de manera voluntaria y será obligatorio cuando las circunstancias del país lo exijan y el Gobierno nacional lo determine, y tendrán derecho a los estímulos y prerrogativas que establece esta Ley.

¿Por qué el Gobierno planteó que estaba diseñando un proyecto de ley sabiendo del tradicional bloqueo parlamentario sobre los asuntos de política relacionados con la identidad de género? Las entrevistas realizadas muestran que, de hecho, el surgimiento del proceso de formulación de la política se dio de manera reactiva al cumplimiento de esta sentencia y bajo la intención de institucionalizarla a través de un decreto del presidente:

Entonces ¿Cómo se logra? Esto fue bastante particular porque acontece que, a través de un fallo de la Corte Constitucional, no recuerdo la sentencia, pero resulta que le dice al Ministerio del Interior y de Justicia, y fue con la de una mujer trans, le dice como “mire, este personaje quiere prestar el servicio militar, pero por el nombre y por quien es pues no lo va a poder hacer, así que ustedes miren a ver cómo van a regular esto y necesito que lo regularicen lo más pronto posible porque es necesario”. Entonces, ¿Qué pasa? El Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia pues “concha”, no saben qué hacer con esto, entonces nos llaman a algunas personas, a algunas organizaciones, yo estaba con – te voy a contar quien estaba - estaba Colombia Diversa, estaba De Justicia, *País* [Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social] de la Universidad de los Andes, estaba otra cosa de los Andes que no recuerdo cómo se llama, estaba --... bueno, el aquelarre trans, que era una coalición de personas trans que nos habíamos organizado de la cual hacíamos parte el GAAT y otras. ¿Quién más estaba en la mesa? Estaba un hombre y una mujer trans y estaba Diana Navarro, en esa primera reunión. Diana Navarro se sale porque ella dice que eso no era garante de nada (Entrevista # 12, Bogotá, 18 marzo de 2021).

La política es formulada en un ambiente cerrado de consulta con los representantes de las organizaciones LGBTI y trans más representativas del país, así como con grupos universitarios de litigio estratégico. Su formulación no fue pensada para propiciar discusiones sociales en las que se pudiera obtener respaldo y legitimación social de la política, tampoco fue presentada como un ejercicio de intervención del Estado para construir a las personas trans o las personas intersexuales como un grupo meta merecedor de beneficios sociales. Su aprobación fue discreta, rápida y sin ser explícitamente comunicada por el ejecutivo como una acción que afirmaba una concepción trans de la ciudadanía o un compromiso con la defensa de los derechos de las personas con experiencias de vida trans. Más bien, la política se

justificó a través de un discurso jurídico en el que se reglamentaba aspectos vacíos de una normativa que beneficiarían a “personas que busquen corregir el componente sexo de su Registro Civil de Nacimiento” (De Justicia 2016).

El decreto que institucionaliza la política no menciona en sí mismo las identidades de género no normativas. De igual manera, por las limitaciones del vehículo de institucionalización, no se pudo cumplir con la parte de la orden de la Corte que llamaba a crear un tercer componente para las personas que no se reconocen en el régimen binario. La política reifica la compulsión binaria de lo masculino y femenino como prototipos únicos de presentación corporal. Para su emisión, el gobierno calculó que era más probable proveer beneficios con las restricciones institucionales de sus capacidades de intervención, en vez de presentar e impulsar un proyecto de ley que sobrepusiera al gobierno ante la opinión pública de manera negativa, en medio de una agenda legislativa donde las personas trans no tienen aliados importantes, ni vocación política de titularización de beneficios.

Una agente estatal que participó liderando el proceso expone esta situación informal de precaución de los decisores en cualquier proceso de reconocimiento que emprende el Estado hacía los grupos sociales LGBTI. Se trata de un escenario en el que el gobierno tiene la voluntad política de intervenir un problema particular que afrontan las personas trans con relación a su estatus como sujetos de derechos, pero no hasta el punto de ser representado por la opinión pública como un aliado del movimiento trans que pretende abrir debates sociales sobre su construcción social. En esta tensión “lo posible” y “lo deseable” tiene una distancia abismal:

Quando a mí me entregan el decreto ya “esto es el visto bueno del Presidente” y yo le digo al asesor jurídico del Ministerio “venga pero quitaron muchas cosas, esto es un decreto mutilado” y él me dice: “Elianita, es que tienes que entender, ¿quieres el mundo de lo posible o quieres el mundo de lo deseable?” y entonces siempre como que lo ponen a uno a escoger y es muy difícil, pero es fácil si uno lo ve... si uno se pone metas en el corto, mediano y largo plazo, yo creo que en el corto plazo, el decreto es muy bueno, ¿Por qué? Porque resuelve necesidades muy prácticas de personas que en el día a día tenían miedo de presentar su cedula, de bajarse en un retén de policía, de simplemente vivir más tranquilas con las formas en las que las enunciaban en su universidad, en la calle, en su casa, en donde sea, pero solo nos sirve en la medida en que tengamos en cuenta que es una

medida de corto plazo, ¿Por qué? Porque es una medida que solo reconoce lo binario, es decir, te reconoce dentro de lo masculino y te reconoce dentro de lo femenino, ahí se queda por fuera una cantidad de gente, pero sobre todo lo que se queda por fuera es la conquista que intentaron desde un comienzo, las personas gays, lesbianas, bisexuales y las trans, y las personas intersex, lo que estamos peleando en últimas es la libertad, es el derecho a tener opciones, el derecho a elegir y a que la autonomía este arraigada en uno, que el Estado no se meta en eso (Entrevista # 3).

Otra actora trans que participó de la formulación significa esta política como una conquista relevante del movimiento trans:

Yo lo amo [el decreto que aprueba la política], yo lo amo porque pues es como un hijo, es que es como un hijo. Ahí estuvimos en esa lucha, hicimos parte de esa lucha, nos paramos desde esa lucha. Sí, yo sé que hay mucha gente que dice como: “ay no, se debió haber logrado otras cosas” Pues era lo que había. Pues den la pelea porque eso sea diferente.

El decreto me parece muy interesante, entonces me parece que logra responder una realidad de las personas trans y pues seguramente personas no binarias dirán “ay, pero es que esto no responde a nuestras necesidades” ¡Pero es que discúlpame!, cuando se creó el decreto vos no aparecías por ninguna parte, o sea, tu no estabas, eres una categoría muy nueva”, entonces pues mi amor, le toca que ahí se dé su pelea. (Entrevista #12, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Por su parte, otra lideresa social trans capitalina que representa intereses de mujeres trabajadoras sexuales trans y mujeres trans privadas de la libertad tiene una visión crítica frente a la política por dos razones. La primera es que teniendo en cuenta que formalmente el decreto no estaba dirigido a las personas trans como grupo meta, entonces no se produjo la exoneración del pago del trámite considerando su situación de vulnerabilidad social. Lo segundo es que el decreto tiene como efecto colateral, agregar más ambigüedad a la definición de las categorías de sexo y género con las que Estado gestiona la economía política de las poblaciones. Sobre esto último comenta:

Para muchas personas transgeneristas fue un gran avance, pero ni siquiera eso porque es que facilita, lo único es que facilita y acorta el tiempo, en 10 días debe estar resuelto este problema, pero confunde el sexo con el género, ¿Cómo voy a decir yo que una persona va a cambiar el sexo cuando su construcción sociocultural está en el género femenino? A ver, ahí un galimatías horrible. Entonces para algunas es un gran avance porque “ay, yo tengo cedula de mujer y soy mujer en mi cedula” yo le digo “tú eres mujer porque decidiste ser mujer” eso confundió a muchas personas. (Entrevista # 2, Bogotá, 17 marzo de 2021).

Su testimonio, además de reflejar una preocupación por las imperfecciones y contradicciones simbólicas del Estado para operar el régimen heteronormativo, también visibiliza un problema surgido con posterioridad a la política. Para entenderlo, primero hay que recalcar que, en realidad, lo que el Estado llama “cambio de sexo” no es tal, sino un cambio en la categoría que define la identidad de género. No se trata de un error de técnica: los formatos de registro civil de nacimiento tienen una casilla de sexo con dos atributos posibles: “masculino” o femenino”. Este mismo criterio de identificación se usa en el documento de identidad de los ciudadanos.

El problema reside en que toda vez que la política ofrece la posibilidad de realizar el cambio de “sexo” en los documentos identitarios, algunos funcionarios públicos niegan la manifestación de identidad auto percibida del individuo e imponen el tratamiento que manda las reglas institucionales para cada “género”, hasta tanto la persona no realice el cambio formal ante la autoridad a cargo. En pocas palabras, imponen la validación de la identidad de género ante el Estado para ser reconocidos.

De acuerdo con la entrevistada, la política alteró algunos aprendizajes que se habían ganado socialmente para pensar en la identidad de género y no en el sexo como factor de acción afirmativa:

Mira, la Ley 1801 del 2016, el código nacional de policía y convivencia, todavía en su artículo 159 parágrafo 2 dice que el registro de personas se hará por la persona del mismo sexo, entonces una persona que, como yo, que no le da la gana de cambiar su documento de identificación, porque ¿Por qué una mujer no puede ser de sexo masculino? o ¿Por qué una mujer no puede llamarse Julián Enrique Navarro San Juan? Tendría que ser registrada por un hombre, porque la ley lo dice

así, sino hay un reconocimiento de género, de las identidades de género, de las expresiones de la identidad de género, ni siquiera de las transgeneridades.

(Entrevista # 5, Bogotá, 17 marzo de 2021).

La política aprobada también es relevante para evidenciar las fuerzas políticas que antagonizan la distribución de beneficios para personas con identidades de género diversas. Se trata de la actividad institucional ejercida por la Procuraduría General de la Nación durante el periodo comprendido entre 2009 y 2016. Esta entidad tiene a su cargo la promoción de los derechos humanos, la intervención en cierto tipo de procesos judiciales (incluidos los que se dan en la Corte Constitucional y el juzgamiento disciplinario de los servidores públicos, inclusive, con poder preferente para destituirlos e inhabilitarlos de la función pública). Durante el periodo temporal descrito, la procuraduría se caracterizó por integrar en cargos claves a funcionarios con posturas religiosas las cuales servían como filtro para determinar los merecedores de las garantías que ofrece el discurso occidental de los derechos humanos.

Los funcionarios de esta entidad actuaron con una férrea oposición institucional a la garantía de los derechos sexuales y reproductivos y, en general, a la consideración y el tratamiento de asuntos de política en un modo que implique distribuir beneficios sobre poblaciones estimadas negativamente por comportamientos que van en contravía de la moral cristiana (Roa y Klugman 2014). Para ello, se opuso a las pretensiones de litigantes estratégicos en la Corte Constitucional y presionó a funcionarios administrativos con su poder disciplinario para bloquear el cumplimiento de sentencias judiciales (Ruibal 2014; Gil 2020). Del mismo modo, conociendo que la política estaba pensada informalmente para las personas trans y que intentaba responder parcialmente al déficit legislativo del parlamento, una vez fue aprobado el decreto, al día siguiente, la procuraduría estaba demandando su nulidad ante el Consejo de Estado argumentando, entre otras, que el ejecutivo habría sobrepasado su capacidad institucional, por lo que le concernía al parlamento su aprobación a través de una norma legal.

La intensidad de la oposición alcanzó tal nivel, que renovó y posicionó con más fuerza en el escenario público la vigencia de un discurso público conservador, que pretende orientar la vida institucional a través de una moralidad cristiana y realizar contragolpes [*backlashes*] a las aperturas institucionales realizadas por las demandas de los movimientos sociales, especialmente, los feministas y los de diversidad sexual y de géneros. Aunque en la mayoría de los casos, la procuraduría salió derrotada en el escenario judicial, sí revitalizó a distintos grupos conservadores en el congreso y el escenario político en general para formalizar un

argumento de contienda política, según el cual, el gobierno pretende instaurar “la ideología de género” en las instituciones formales (Serrano 2017).

¿Cómo ha prosperado este argumento y de qué modo ha interferido en la dinámica del contexto de asunto de política? La “ideología de género” es un “aglutinante simbólico” (Kováts y Põim 2015), que ha sido utilizada en Colombia, así como en otros países, como categoría de acción política para forjar nuevos públicos en los sectores de política en el que se debaten cuestiones relacionadas con las prácticas corporales. Su instrumentalización ha permitido la emergencia de nuevos sujetos políticos, que encuentran en la categoría una manera de articularse, adaptarse y resistir a las nuevas ondas globales de reconocimiento de los derechos de grupos sociales de personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas.

El enraizamiento y fuerza de la categoría en el contexto social e institucional colombiano reside en tres razones. Primero, puede articular distintos tipos de intereses e ideas a partir de las plurales interpretaciones del género según variables contextuales en un territorio multicultural. Segundo, no solamente recoge la opinión política de grupos religiosos que no desean perder la vigencia de los valores conservadores en el escenario político, sino de agentes sociales con insatisfacciones con la democracia representativa, el orden económico y la priorización de políticas identitarias sobre políticas de redistribución económica para los grupos sociales que no hacen política identitaria. Tercero, funciona generando “sospecha” sobre una supuesta agenda que pretende colonizar los subsistemas sociales, por lo que interpela a permanecer “vigilante” a la manera en que en los cambios institucionales pueden filtrar conocimientos que ponen en crisis las instituciones informales que definen aspectos básicos del orden social, como los valores que orientan la normalidad corporal, la función y el modo de las prácticas sexuales y los beneficios y restricciones por la alineación a las reglas morales (Serrano 2017).

En materia de políticas educativas, una sentencia de la Corte Constitucional le había ordenado al ejecutivo que implementara una política de convivencia escolar en las instituciones educativas de básica y media, al respecto el ejecutivo ya había avanzado expidiendo un decreto. La sentencia se origina por un caso mediático de un estudiante que se suicida después de haber sufrido actos de acoso, sanción y discriminación debido a la orientación sexual, por parte de actores académicos y administrativos del colegio donde el joven estudiaba. Para cumplir con una parte puntual de la orden relacionada con la revisión de manuales de convivencia en los colegios, el Ministerio de Educación empezó a diseñar un material

pedagógico con el Fondo de Población de las Naciones Unidas sobre ambientes escolares libres de Discriminación y otro sobre preguntas orientadoras acerca de “identidades de género no hegemónicas en la escuela”, elaborado en conjunto con la ONG Colombia Diversa.

En el año 2016 se empiezan a viralizar unas imágenes pornográficas y portadas digitales de materiales educativos de otros países sobre diversidad sexual, que son presentadas como parte de las “cartillas” que el Ministerio de Educación estaba socializando en las escuelas para imponer la “ideología de género”. El evento detona una serie de marchas integrada por padres de familia, grupos religiosos y actores en contra de las protecciones a la discriminación por orientación sexual e identidad de género. La magnitud de la protesta en un ambiente en el que iba en franco descenso la favorabilidad del presidente provocó una declaración pública en la que el propio presidente, después de reunirse con jerarcas de la iglesia católica, declara que: “Ni el Ministerio de Educación Nacional ni el Gobierno nacional han implementado, ni promovido, ni van a promover, la llamada ideología de género”.

Su discurso generó un efecto de legitimación simbólica en el uso de la categoría por parte de los actores antagónicos a las políticas de reconocimiento, así como llevó a que el Ministerio de Educación desarrollara estrategias, más discretas e informales, para intervenir sobre los temas relacionados con la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

Por otro lado, en materia de política de paz, uno de los resultados más novedosos del Acuerdo Final de Paz firmado entre el Gobierno y las FARC es el reconocimiento formal del efecto especial y desproporcionado del conflicto armado sobre la vida de las mujeres y la población LGBTI. Por tal motivo, el acuerdo los reconoce como sujetos de reparación individual y colectiva, por lo que ha venido activado en los territorios procesos de incidencia, en los cuales se producen cruces entre las agendas sociales LGBTI y las agendas sociales de construcción de paz. Previamente a este cruce, hubo un antecedente relevante: “*Planeta Paz*”, una iniciativa surgida a inicios del siglo XXI en el marco de diálogos de paz del Gobierno de aquel momento con la guerrilla de las FARC (Castillo 2018). Se trató de un espacio de articulación social entre grupos y sectores sociales de afrocolombianos, ambientalistas, campesinos, líderes cívico-comunales, comunicadores sociales, agentes culturales, indígenas, jóvenes, mujeres, sindicalistas, cooperativistas y población LGBTI. En este escenario, fugazmente, hubo un ejercicio de concertación y ensamblaje de agendas entre distintos grupos sociales, acercados por ideas e intereses en torno a la construcción de paz territorial y el apoyo a una solución dialogada al conflicto armado interno. Un actor promotor de dicha experiencia

y otro actor cercano al proceso por los grupos sociales LGBTI relatan:

Para mí lo más importante que le ha pasado al movimiento LGBT en Colombia, como movimiento, fue Planeta Paz, Planeta Paz, sectores sociales populares por la paz de Colombia, fue un proyecto que se inicia con el apoyo de la Unión Europea y lo que se pretendía era visibilizar las acciones de los sectores sociales y hacer propuestas para la paz, en esa época pues no habíamos llegado a todo este segundo proceso de desmovilizaciones pero lo que se pretendía es que todos estos sectores se encontraran y que empezaran a trabajar el discurso alrededor de la paz; esto fue muy pero muy importante porque fue la primera vez que teníamos dinero para reunirnos, hicimos varias reuniones nacionales, específicas nuestras, ¿y de donde salieron las personas? Porque en esa época no había movimientos ni organización, básicamente de los grupos de personas viviendo con VIH que esos si estaban organizados, en esa época se llamaban los grupos de auto apoyo, más que ONGs.

Entonces Planeta Paz tiene una serie de discursos que son supremamente importantes, que era: “El cuerpo es territorio de Paz” porque el cuerpo como territorio de paz no era la paz marica, era la paz de todos los cuerpos, cuerpos negros, cuerpos obreros, cuerpos campesinos, cuerpos de mujer, cuerpos maricas, ¿sí? (Entrevista #5, Bogotá, 17 marzo de 2021).

Esta apuesta, que duró poco, fue eficiente para incrustar en el escenario social el uso de la categoría de “sector social” para describir el grupo social de personas LGBTI que politizaban la orientación sexual y la identidad de género. Así mismo, sirvió como un antecedente de convergencia social en torno a la pacificación del territorio en una sociedad atravesada por patrones de aniquilamiento como forma eliminación de los adversarios políticos. También, insinuó una estrategia diferente de lucha por el reconocimiento, menos identitaria, centralista, académica y orientada al cambio legal y más conectada con la construcción de bases sociales populares y el diálogo interseccional entre grupos y sectores sociales, para promover demandas conectadas con el respeto a la vida, la profundización de la democracia y la justicia social. En esa medida, cuando se formaliza el tratado de paz reciente toma nuevamente fuerza la iniciativa de forjar una “plataforma LGBTI”, como escenario de articulación para la defensa del enfoque de género en el Acuerdo de Paz y la interacción intersectorial e interseccional para visibilizar y amplificar las voces de grupos marginadas, bajo la idea de construir alianzas estratégicas territoriales entre diversos activismos, liderazgos sociales,

políticos, económicos y espirituales, académicos, servidores públicos, agentes internacionales, formadores de opinión y comunicadores, víctimas y defensores de derechos humanos (Robles 2021).

La avalancha de mitos sobre el alcance del acuerdo de paz, el desprestigio histórico de las FARC, las debilidades en la pedagogía del proceso de negociación y la incapacidad del gobierno para presentar el acuerdo de paz como una política de Estado, provocaron que el referendo no vinculante¹⁸ en el que se decidía aceptar o rechazar los acuerdos fuera ganado por los promotores de la opción del “no”. Una vez derrotado, el gobierno convoca a una mesa con representantes de los ganadores para llegar a una nueva versión del acuerdo que finalmente es refrendada. En ese escenario, la eliminación del enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas en el enfoque de género del proceso de paz fue una demanda expresa, que terminó restringiendo formalmente el número de acciones diferenciales para la población LGBTI y debilitando la aplicación transversal de la perspectiva de género como mecanismo interpretativo de los efectos del conflicto armado.

Pese a ello, en la práctica, las diecinueve entidades del ejecutivo que tienen a su cargo la implementación de acciones con enfoque de género en el marco del posconflicto han adoptado una comprensión expansiva del enfoque de género, que incluye el enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas para la atención a víctimas del conflicto armado, la realización de procesos de reincorporación de la antigua guerrilla y los planes de desarrollo territorial elaborados para generar intervenciones integrales en territorios caracterizados por afectaciones históricas de las hostilidades armadas.

A junio de 2018, el 51% de las acciones de política con enfoque de género no se habían iniciado, el 38% estaban en un estado de implementación mínima, el 7% alcanzó un nivel intermedio de implementación y el 4% se habían implementado completamente (Instituto Kroc et al., 2018). Así mismo, los actores locales han generado estrategias de movilización de agenda conectados a la construcción de paz de territorial, que ha convergido en el desarrollo de políticas locales dirigidas a grupos sociales LGBTI, pero pensadas bajo una concepción de problema que pasa por ubicar la discriminación por orientación sexual e identidad de género como barreras para la construcción de la paz territorial. De una revisión del entorno

¹⁸ No existía una obligación institucional que exigía un referendo aprobatorio. El gobierno optó por convocarlo para imprimirle legitimidad política al proceso de paz.

institucional local en 68 municipios PDET¹⁹ de las políticas locales en municipios afectados por el conflicto armado (USAID 2021), se encontró que el 78% de los municipios PDET han desarrollado políticas, programas, planes o proyectos dirigidos a la garantía de derechos de la población LGBTI.

5.3 Análisis del diseño de política

5.3.1 Institucionalización de la necesidad de diseñar una política pública

Varios factores entraron en juego para institucionalizar la idea de formular una política pública dirigida a los sectores sociales LGBTI en la rama ejecutiva del poder público. En primer lugar, la internacionalización de los derechos humanos de los grupos sociales LGBTI impulsada por el desarrollo de estrategias sociales transnacionales de influencia en la agenda global de derechos humanos, así como la configuración de la orientación sexual y la identidad de género como categorías protegidas en los sistemas universales y regionales de protección de los derechos humanos.

La influencia de este proceso se traduce en dos efectos que se alimentan causalmente. Por un lado, el proceso de globalización de las agendas de derecho LGBTI incentivó a los actores sociales a reforzar su discurso de reivindicación en el lenguaje de los derechos humanos. De este modo, se han creado alianzas transnacionales que han permitido visibilizar en el escenario internacional las debilidades institucionales del Estado para garantizar los derechos de la población LGBTI. Por otro lado, también han impulsado internamente diálogos con el Estado para activar el desarrollo de políticas que despejen los efectos sociales de la discriminación por orientación sexual e identidad de género, sobre la capacidad de los ciudadanos de los grupos sociales LGBTI para posicionarse como sujetos de derechos.

En segundo lugar, las tendencias de las políticas internacionales incrementaron los costos de actuaciones estatales que defienden expresamente la exclusión de los grupos sociales LGBTI y su posicionamiento político como receptores de restricciones. Es una plataforma global en la que el respeto por los derechos y el compromiso con la erradicación de la discriminación se vuelve cada vez más difícil que el Estado continúe bloqueando las agendas de reconocimiento de los grupos sociales.

¹⁹ Instrumento especial de planificación y gestión a 15 años, que tienen como objetivo estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, y así lograr el desarrollo rural que requieren estos 170 municipios.

En el escenario interno, actores calificados apelan a discusiones jurídicas relacionadas con la incorporación del derecho internacional en el ordenamiento nacional, planteando que el Estado, en función de la costumbre y los tratados internacionales, debe velar por prevenir la discriminación por orientación sexual e identidad de género desarrollando acciones afirmativas sobre grupos sociales LGBTI, que les permitan desplegar sus capacidades menguadas por efecto de los estereotipos y prejuicios que enfrentan durante su curso de vida para alcanzar una trayectoria existencial autónoma.

En el año 2005, tres años antes de la sentencia de la Corte Constitucional que otorgara beneficios de seguridad social a las parejas homoparentales, se produce el primer pronunciamiento de un órgano internacional sobre la materia, declarando que el Estado colombiano había incumplido sus obligaciones como Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la medida que había discriminado a un ciudadano por su orientación sexual, impidiéndole acceder al beneficio de la sustitución pensional al momento del fallecimiento de su compañero permanente.

Por otro lado, en el año 2011 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos admitió estudiar un caso por causas similares, que conoció el Comité del sistema universal: un caso de un hombre gay al que se le negaba la sustitución pensional por el mero hecho de su orientación sexual. Este caso fue decidido a favor del ciudadano. Así mismo, en el año 2011, en una sentencia de revisión de tutela, la Corte Constitucional exhortó a entidades del ejecutivo para que formularan una política dirigida al grupo meta denominado como: “sector LGBTI”:

Exhortar al Ministerio del Interior y de Justicia para que articule con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Consejería para la Equidad de la Mujer y la Policía Nacional, una política pública integral nacional, constante y unificada con los entes territoriales para el sector LGBTI, que posibilite su socialización y coadyuve a la convivencia pacífica, cumpliendo también los deberes y obligaciones correlativas (Corte Constitucional T314 2011).

Estos factores impulsaron algunos actores estatales de mando medio en la rama ejecutiva para plantear a los de primera línea, la pertinencia de una política pública para responder, tanto a los objetivos que se planteó inicialmente la Dirección Étnica del Ministerio del Interior como a la presión internacional sobre el tema. Al respecto, el funcionario que emprende en el Ministerio las primeras acciones para construir una política pública plantea:

Con Germán empezamos a trabajar porque él puso una sentencia (sic),²⁰ pues él puso un arreglo (sic) en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y salió un fallo²¹ en la época, estoy hablando por allá 2008, 2009, que pena la inexactitud, pero pues me estas cogiendo 12 años después. Y con German, con cancillería, cuadramos para mirar también el tema de ese fallo, entonces eso me dio a mí muy buenos argumentos para decirle al Gobierno “es que independientemente que sea una función de la dirección también aquí hay unas ordenes de la comisión interamericana de Derechos Humanos”, entonces con Germán empezamos a conversar el tema, ese es un elemento bien importante para que tengas en cuenta (Entrevista # 18, Bogotá, 17 marzo de 2021).

Otra actora entrevistada, a la que se le preguntó por el antecedente más lejano, explica la inscripción de la formulación de la política en la agenda de gobierno:

Lo que paso fue que aprovechamos la conferencia mundial de la OEA, el proceso de la OEA, para decirle a Insulza [El ex Secretario de la OEA] y a la viceministra [de Relaciones exteriores] que en Colombia tenemos algunos avances normativos hasta el momento, [por ejemplo] ya no es una falta disciplinaria en las fuerzas armadas, ya no es una falta disciplinaria para el tema de la docencia, ya podemos cambiarnos el nombre, ya hay el proceso de pensión y estas cosas, pero nos hace falta un instrumento normativo que aglutine todos estos avances y que se den en realidad la aplicación práctica de estos avances. Esto se lo manifestamos en 2009, cuando aquí en Colombia iniciamos todo el proceso de formulación, porque el proceso de formulación realmente empezó en el 2009, en el 2010 hicimos el encuentro por el respeto a la Constitución, en el 2011 cuando con la personería

²⁰ En realidad, interpuso una denuncia.

²¹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos no emite “fallos judiciales” sino informes de admisión y de fondo.

distrital de Bogotá formulamos la sentencia de tutela 314 de 20²² es que la Corte Constitucional le dice al gobierno nacional: exhortamos al gobierno nacional para que formule una política articulada entre todos los sectores de la administración para que den respuesta a las necesidades de la población LGBTI (Entrevista # 2, Bogotá, 17 marzo de 2021).

La entrevistada expone en el nivel micro, la movilización en foros internacionales por parte de actores sociales para influenciar la toma de decisión en el Estado colombiano respecto a la garantía de derechos la población LGBTI. Así mismo, la actora evidencia un momento neurálgico en el 2010. Por primera vez el gobierno nacional convocó a un espacio nacional para la discusión de los derechos de la población LGBTI. Al evento denominado: “Encuentro Nacional de Organizaciones LGBTI por “el respeto a la Constitución”, se convocaron 205 organizaciones y activistas, de las cuales acudieron 109. En dicha instancia se habló por primera vez de formular una política nacional de los sectores sociales LGBTI. Este momento puede ser leído como la formalización de la intención por parte de actores sociales y estatales de comenzar oficialmente la formulación de la política pública.

El diseño de la política pública puede ser abordado en tres periodos históricos: el primero comprendido entre 2011 y 2016, el segundo entre 2016 al 2018 y el tercero entre 2019 y 2020. Su proceso está caracterizado por un diseño “de bases” [*grass root design*] (Ingram y Schneider 1997, 90), en el que los aspectos críticos de la formulación se dejaron a cargo de los agentes de más bajo nivel en la estructura formal del gobierno, por lo que la participación de agentes de primera línea se materializó para la gestión de recursos y el cabildeo de la aprobación ministerial y presidencial. Así mismo, su proceso también tuvo lugar en un escenario de política restringido, en el que solamente participaban actores de los movimientos LGBTI, asegurando un nivel de discusión sin mayor audibilidad social y desconectado de otros problemas de déficit democrático, que impidieron enganchar otro tipo de actores y racionalidades que amplificaran en el contexto social la relevancia del proceso.

5.3.1.1 Inicio del proceso de formulación en la Comisión de Apoyo Técnico

En el primer periodo (2011-2016), el Ministerio del Interior formalizó una Comisión de Apoyo Técnico (CAT) para apoyar el proceso de formulación de la política. Dicho espacio funcionó de manera ocasional y debido a su nivel de informalidad, los agentes de dichos

²² En realidad, formularon la acción de tutela pues las sentencias son escritas por los jueces.

espacios ni siquiera recuerdan el momento exacto en que dejaron de ser convocados (Entrevista # 8). De acuerdo con una agente del diseño, la selección la realizó el Ministerio de acuerdo con la remisión de currículos a partir del primer evento de congregación política:

Pues tuvimos un primer encuentro en el 2010, y en el 2010 el encuentro por la Constitución, por el respeto a la Constitución, todas las personas que estaban ahí decidieron que había que tener una representación de la población civil que estuviera acompañando los procesos de formulación de Política Pública, y pasamos las hojas de vida de todas esas personas que queríamos hacer parte de esa comisión y el Ministerio, por hoja de vida, nos seleccionó a nosotras (Entrevista # 2, Bogotá, 17 marzo de 2021).

El espacio integró agentes de la sociedad civil y de la academia, con diferentes capitales de representación social y experiencias distintas en el diseño de dispositivos de intervención para la población LGBTI. Esta instancia solidificó una vía de intercambio de saberes que permitió que, ante la inexperticia de los actores burocráticos, fuesen los actores sociales los que definieran la planeación de una ruta constructiva; también, se visibilizó la necesidad de contratar personal proveniente de los movimientos sociales LGBTI para operacionalizar el proceso de formulación de la política. Sobre la naturaleza de dicha Comisión y el tipo de actores participantes, un actor académico integrante de espacio comentó:

Yo hice parte de ese Comité Técnico que invitaron de parte del Ministerio del Interior a trabajar para formular (...) éramos como consultores, consultantes, pero como líderes, eso nunca fue un trabajo ni reconocido monetariamente ni nada eso, sino que era pues como trabajo de liderazgo voluntario (Entrevista # 8, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Había varios líderes y lideresas LGTB y estábamos ahí por ser reconocidos como activistas LGTB del país y bueno, yo hago parte de la Junta Directiva de Colombia Diversa desde su inicio y entonces bueno (...) y además por el activismo en Medellín. Hay un tema ahí que es muy importante y es ver, bueno como era un grupo de líderes y lideresas pero también ver la heterogeneidad, que es muy interesante, de ese grupo de personas pero también como dos diferencias interesantes, a mi modo de ver, uno, es la formación de la gente que había, la

formación académica, dos, su nivel de liderazgo y su nivel de activismo durante ese tiempo y diría una tercera cosa y es cómo (...) el nivel de liderazgo y activismo pero también sobre todo el nivel de conocimiento del tema de políticas públicas, no todos y todas conocían de políticas públicas y lo otro es que es muy interesante y ojalá lo pudiéramos entender cómo lo voy a decir, es que también había gente que estaba muy de lado del Gobierno, en el sentido de que no era crítico, de que no había una crítica ahí o por el otro lado había una crítica que era una crítica sin sentir o sin bases entonces hay como unos niveles de tensión bastante fuertes (...) nos reunimos, yo honestamente no me acuerdo, cuando se terminó el proceso que terminó con nosotros muy abruptamente porque no nos volvieron a reunir, no nos volvieron a llamar, no se sabía de nadie, nadie terminó (...) (Entrevista # 8, Bogotá, 18 marzo de 2021).

En el año 2011 un grupo de activistas presenta un documento de formulación de política denominado: “Ruta para formulación de política pública nacional para la garantía plena de los derechos de las personas LGBTI en Colombia y de sus organizaciones”. Este documento propuso seis etapas para la formulación de la política en un horizonte temporal de tres años contados desde el 2011:

- Conformación de mesa para la atención de asuntos urgentes.
- Definición de marco político y conceptual de la política
- Establecimiento de una línea base
- Creación de una Comisión Institucional para la gestión de recursos.
- Proceso de consulta participativa
- Análisis de insumos y escritura de la política.

Así mismo, en este documento se menciona que la política debe tener como grupos-meta a seis subsectores poblacionales: lesbianas, hombres bisexuales, mujeres bisexuales, mujeres trans, hombres trans, gays y personas intersexuales. Por otro lado, sugiere el despliegue de dispositivos participativos con enfoque interseccional y diferencial para elaborar un diagnóstico e hipótesis de intervención (Esguerra et al. 2011).

En cumplimiento del cronograma, se realizaron 6 encuentros regionales en distintos puntos del país entre 2011 y 2013. En total asistieron 607 personas representadas en 131 organizacionales sociales dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos de las

personas de los sectores sociales LGBTI. Para generar las invitaciones, se realizó un cruce entre en las bases de datos de organizaciones sociales de las que disponía el Ministerio y las Alcaldías y Gobernaciones de cada una de las regiones en las que se planeaba el evento. La invitación al espacio de participación iba acompañada de un formato que pretendía indagar, a nivel local, sobre las acciones, programas y propuestas desarrolladas en cada municipio. En el momento del evento, los participantes diligenciaron un instrumento denominado:

“Cuestionario Política Pública Nacional LGBTI”. Dicho instrumento contaba con cuatro (4) preguntas generales y varias subcategorías que particularizan cada pregunta. Algunos de los asistentes manifestaron que el instrumento era difícil de comprender y responder. Así mismo, la aplicación de la metodología no fue uniforme. Las preguntas contenidas en el formato varían en los encuentros llevados a cabo entre el 2011 y el 2013. De los datos obtenidos en estos espacios, los relatores sintetizaron las situaciones problema que enfrentan los sectores sociales LGBTI en 8 ejes:

1. Discriminación, derechos humanos y espacio público: los encuestados visibilizaron la carencia de reconocimiento público y privado de las minorías sexuales en las distintas áreas del desarrollo humano, dificultando la difusión de una convivencia respetuosa, tolerante y sana tanto en los espacios compartidos como en espacios familiares e íntimos. De acuerdo con esto, la construcción social negativa de los grupos sociales LGBTI, genera que las personas con proyectos identitarios que contradicen la matriz heteronormativa deben mantener oculta su orientación sexual y su identidad de género para evitar las sanciones sociales y simbólicas en el contexto social. Los asistentes relataron su objetivación como sujetos de violencia desde edad temprana en todos los espacios de la vida social, lo que les ha terminado por causar “baja autoestima”, “parálisis” y “depresión” y exclusión en términos de ejercicio de la ciudadanía.
2. Política: Reconocimiento del Estado: Los invitados hicieron explícito su insatisfacción respecto a su inexistencia como grupo meta del Estado para situarlos como receptores de acción afirmativa. A su modo de ver, la falta de compromiso político de los gobernantes ha producido desconfianza generalizada, desinterés por las actividades oficiales que realiza el Estado e incluso iniciativas de movilización en contra de su omisión en el diseño de dispositivos de intervención para solventar los problemas sociales de este grupo poblacional. Así mismo, visibilizaron la homofobia en los funcionarios públicos territoriales denunciando burlas, maltrato y negación de atención y prestación de servicios públicos.

3. Vida, seguridad y justicia: La vida e integridad física, psicológica y moral de las personas de los grupos sociales LGBTI es asediada constantemente por el nivel de discriminación social que se vive en los territorios. Concretamente se llama la atención sobre fenómenos de violencia como la limpieza social, el asedio y el ajusticiamiento basados en la orientación sexual e identidad de género. Así mismo sufren amenazas y atentados por parte de grupos armados regulares e irregulares que los fuerzan a desplazarse de sus territorios y restringir su libertad de expresión y prácticas de politización de la orientación sexual y la identidad de género. Particularmente, las personas con experiencias de vida trans son más propensas a sufrir este tipo de vulneraciones al ejercicio de sus derechos. Adicionalmente, las personas participantes hicieron explícito las debilidades del sistema de justicia para asegurar justicia, verdad, reparación y no repetición.
4. Educación: De acuerdo con los participantes del evento los grupos sociales LGBTI enfrentan barreras de discriminación en el escenario educativa. Estas barreras tienen que ver con reglamentos institucionales abiertamente homófobos, ataques por parte de profesores y actores administrativos de las instituciones educativas, utilización de criterios heteronormados para la clasificación de los estudiantes y la oferta educativa. Lo anterior ha generado espacios hostiles que propician la expulsión de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en el espacio educativo.
5. Empleo y vivienda: Los participantes definieron la falta de oportunidades para el acceso al mercado laboral como la principal problemática de este eje. Así mismo, se mencionaron situaciones de discriminación asociadas a la discriminación en el espacio laboral y, por ende, de presión social a los individuos para ocultar la orientación sexual y así reducir las probabilidades de ser despedido. Así mismo, visibilizaron que no hay programas de acceso a vivienda gratuita con enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas.
6. Salud: La mayoría de los actores sociales asistentes coinciden que la falta de un enfoque diferencial en el servicio de salud converge en servicios “inefectivos” y “discriminatorios” debido a la orientación sexual y la identidad de género. Se visibilizan especialmente los problemas que afrontan las personas trans en el acceso a servicios de salud, finalmente, llamaron la atención sobre la ausencia de campañas de información y prevención de infecciones de transmisión sexual contextualizadas a las prácticas, riesgos exógenos y rutas de acceso para la atención en caso de contagio.

7. Cultura, recreación y comunicaciones: Los actores problematizaron el déficit de espacios culturales y recreativos en los que se puede manifestar la orientación sexual y la identidad de género como vectores de producción cultural. Así mismo, hacen hincapié en el rol negativo de los medios para exacerbar la construcción social negativa de los grupos sociales LGBTI.
8. Sector LGBTI: Los actores participantes del evento plantearon la ausencia de políticas de recolección de datos sobre la situación de derechos humanos de los sectores sociales LGBTI en el nivel nacional y subnacional. En este nivel, llaman la atención sobre el déficit de información tan bajo que se tiene sobre las personas intersexuales en Colombia. Los actores sociales tienen consenso parcial sobre su idea del relacionamiento con el Estado: obtener una política pública de visibilización y el reconocimiento de derechos que emita un “mensaje masivo de aceptación, inclusión y protección”, que ayude a mejorar la construcción social de dicho grupo poblacional como titulares de la ciudadanía. Así mismo, los actores sociales señalaron que dentro de los problemas que enfrenta los colectivos sociales LGBTI para transformarse en un movimiento nacional se encuentran: *la fragmentación interna, *la falta de coordinación entre organizaciones sociales en el territorio, *el déficit de recursos económicos para incrementar la intensidad de los procesos de incidencia y *prácticas de endodiscriminación asociados a la posición social y a la clase.

En el 2013, se presenta el documento denominado: “Marco político y conceptual de la política pública nacional colombiana para la garantía de los derechos de las personas de los sectores sociales LGBTI (Lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex) y de las personas con identidades sexuales y de género no normativas”. Este documento es producido por un equipo de dos activistas reconocidos en el ámbito académico de los estudios de género, a partir de una convocatoria pública realizada por el Ministerio Interior y está dividido en cuatro componentes.

En primer lugar, un marco conceptual donde se aborda la temática sectorial de la política. En dicho apartado se utilizan lógicas fundamentales propias de los estudios de género, para explicar la manera en que las estructuras sociales constriñen la subjetividad de los individuos en términos de la orientación sexual y la identidad de género. El supuesto de estos razonamientos es que la “heteronormatividad”, las “tecnologías de género” y el “sistema sexo género” originan los problemas que enfrentan las personas con orientaciones sexuales e identidad de género diversas en términos de injusticia estructural y opresión sistémica. Así

mismo, introducen una noción de territorio para señalar las relaciones de poder que se tejen en el espacio y el efecto de aquellas sobre los actores que lo ocupan. También, señalan los límites políticos del acrónimo LGBTI y se adscriben a una noción “transformativa” de diseño en la que las políticas sociales tienen una doble articulación; por un lado, entre la política que se formula y las políticas macro del sector; y por otro, entre la primera y las políticas macroeconómicas, pero no en una relación de sumisión, sino en una complementación estratégica (Esguerra y Bello 2012).

En segundo lugar, se propone un marco político en el que se hace un estado del arte de la composición normativa e institucional del contexto del asunto de política desde el nivel internacional, nacional y subnacional. De igual manera, presentan informes académicos e informes de gobiernos subnacionales sobre la situación de derechos humanos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI. A partir de estos insumos, los autores del documento utilizan las categorías teóricas establecidas en el componente anterior y presentan una versión del problema de política, en el que las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas tienen una incapacidad estructural para acumular capitales escolares y sociales, por lo que se ven situados en condiciones de marginalidad y precariedad laboral, destinándolas a empleos de baja calificación y de extrema vulneración” (Esguerra y Bello 2012, 181).

Las autoras denuncian la heteronormatividad como una institución social y económica, y hacen una crítica frontal a la responsabilidad del Estado en la precarización del grupo social estudiado. Insisten en que el abordaje del problema debe tener en cuenta todos los lugares de exclusión de las prácticas corporales no normativas, por lo que los instrumentos de actuación deben comprender múltiples sectores de política, tales como la vivienda, la salud, el trabajo, la educación y la participación política. Lo anterior, no a través de meras aperturas institucionales intersectoriales para incluir a un grupo particular, sino desmontando las categorías tradicionales para concebir los lazos del parentesco, las familias, los cuerpos, los géneros y las sexualidades.

En tercer lugar, el documento presenta una “ruta de operación recomendada” en el que proponen que la política sea nominada como: “Política nacional de medida transversales e integrativas para la promoción, respeto, defensa y garantía de los derechos plenos de las personas de los sectores sociales LGBTI y personas con identidades sexuales y de género no normativas en Colombia”, y que se plantee como objetivo de primer orden el reconocer y

desmontar de manera paulatina tres instituciones: el sistema sexo género moderno colonial y hegemónico, la heterosexualidad obligatoria y el cisgenderismo prescriptivo.

Igualmente, las autoras insisten en que el grupo meta de la política no debe solamente integrar los grupos sociales LGBTI, sino la totalidad de actores estatales y sociales que requieren ser impactados por cambios sociales y culturales. Las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas no son un segmento poblacional de una política. La concepción del sujeto debe partir por reconocer un campo de disputa, en el que sujetos con capacidad de agencia están histórica y culturalmente situados y atravesados por matrices de opresión y privilegio. En esta perspectiva, la política debe estar cimentada en una perspectiva de ciudadanía universal en la que, si bien son necesarias medidas de acción afirmativa sobre ciertos grupos marcados por las instituciones formales e informales, también se hacen necesarias medidas que impulsen transformaciones generales de la estructura cognitiva de la sociedad para hacer inteligibles los cuerpos y construirlos socialmente como merecedores de estima social.

Se trataría, entonces, de una política no poblacional, sino una “integrativa”, “diferencial”, “interseccional”, “transversal”, “sistémica”, “orgánica” y fundamentada en los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia en el ejercicio de los derechos humanos.

Para su institucionalización, se proponen tres instrumentos de autoridad: un decreto presidencial, una ley marco o una ley estatutaria. También se sugiere la importancia de aprobar la política en el marco del Consejo Nacional de Política y Económico y Social para asegurar los recursos y la implementación intersectorial de la política. Por último, recomiendan el uso de instrumentos organizacionales para crear agencias y organismos en el nivel nacional y subnacional que lideren el proceso de implementación de la política.

En cuarto lugar, el documento propone una serie de recomendaciones generales que retoman las discusiones previas y aportan estrategias puntuales para la gestión y territorialización de la política.

En general, este documento permite establecer fuentes de disputa y comunidades de sentido con relación a los enfoques de diseño de la política, los mecanismos de institucionalización propuestos, la combinación de instrumentos requerida para intervenir y el grupo meta de la política pública. Si bien se trata de un documento institucional “oficial”, su contenido fue definido por actores externos al Ministerio del Interior, quienes imprimieron un encuadre crítico y de reflexión estructural sobre las orientaciones sexuales y las identidades de género,

ocasionando una tensión entre las ideas de los actores sociales alrededor del diseño de la política y los efectos institucionales del estilo tradicional de gestión política de diferencias identitarias sobre la racionalidad de los actores administrativos decisores.

El documento fue socializado en la CAT. Uno de los integrantes de dicho espacio, crítico el nivel de abstracción teórica del documento, generando una línea de argumentación que, en general, construía el documento como una pieza valiosa, pero poco operativa para la ruta de gestión institucional de la política pública:

Mi crítica fue que fue muy ladrilludo,²³ esa fue la palabra que yo usé en ese momento porque es muy interesante pero para el trabajo que se necesitaba y para poder avanzar era muy académico dijéramos y muy académico ladrilludo, Camila lo supo, Camila recibió pues las críticas y los comentarios de parte nuestro (...) Después se hicieron unos cambios pero realmente es bueno, es un buen documento, es un documento que deja sentadas unas bases digamos conceptuales, epistemológicas, pero que yo, en ese sentido, lo hubiera hecho un poquito más pedagógico, en el sentido que llegue a más gente; no necesariamente eso cambia la calidad. (Entrevista # 8, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Una de las autoras del documento describe los conflictos y resistencias generados por el documento:

Sí, hubo mucha oposición tanto de los Activistas LGBT que hacían parte de la mesa de apoyo técnico como del mismo Ministerio del Interior, así que recuerdo mucho una bien fuerte que nos hizo en ese momento el Ministerio del Interior era que el documento tenía una fuerte carga ideológica, que tenía una orientación feminista y en ese sentido ellos sí nos dijeron que veían poco neutral que un documento del Estado involucrara palabra feminismo dentro del marco conceptual, otro elemento era que dentro del documento que surgió se visibilizaron muchas de las violaciones a los Derechos Humanos que fueron cometidas por agentes de la Fuerza Pública y por el Estado en términos de salud, en términos de educación, en especial la Policía y el Ejército teniendo en cuenta el contexto Colombiano y recuerdo mucho que en sí hubo sugerencias de que no se podían nombrar ese tipo

²³ Adjetivo empleado en Colombia para describir una pieza de información que es difícil de comprender.

de situaciones, que esta política no tenía por qué trascender a ese tipo de escenarios, y pues realmente era una animadversión clara y que igual quedó en el documento y si tú has visto, ese documento nunca circuló públicamente, ese documento no circula públicamente, yo creo que es precisamente por esa carga política y esas apuestas que tiene el documento, otra cosa que recuerdo es que les parecía que no era práctico para ser aplicado en la administración pública (entrevista #1, Bogotá, 17 marzo de 2021).

La alteridad radical desde la que está escrita el documento expuso las diferencias entre las concepciones de los actores respecto a la potencia que debería tener la política y los arreglos sociales sobre los que aquella pretendía impactar. Mientras que los autores del documento estaban localizados en una posición de pensar el proceso constructivo de una política LGBTI como el campo para el despliegue de una estrategia procesual de visibilización y cambio radical de las instituciones sociales que privilegian la titularización de privilegios y restricciones según el nivel de acoplamiento a las normas corporales, otros actores, especialmente los del Estado, veían en el documento visiones incompatibles sobre el diseño de la política, en específico por la manera en que se encuadran los asuntos de política, la voluminosidad de las agendas que pretendían entrar en los canales institucionales, el liderazgo requerido para emprender tales apuestas en un contexto de construcción social negativa del grupo meta y el nivel de novedad del diseño requerido, en la medida que representaría un cambio de primer orden que desencajaba del formato de política poblacional utilizado para el reconocimiento de las diferencias identitarias. Al respecto, la autora del documento hace explícita la intencionalidad política, utilizando una metáfora de “infección”:

Lo que hacemos es seguir una línea política muy presente dentro de los feminismos negros y es precisamente hacer de la interseccionalidad y la formulación de la Política una estrategia de transformación y esto implicaba ponerle retos a la Administración Pública y es que eso no se podía convertir en una Política para ser engavetada y que quedó muy linda en el papel, que finalmente fue lo que pasó. Entonces creo que son las tensiones, Camila hablaba de la infección, era como una práctica de infección dentro del mismo Estado y eso significaba retos para la Administración Pública que decidió no asumirlos al fin de cuenta (Entrevista # 1, Bogotá, 17 marzo de 2021).

Una funcionaria pública reconoció que este documento, si bien nutrió reflexiones en un momento particular, no fue tenido en cuenta como insumo para la formulación de la política:

Sí, es un documento muy completo, muy riguroso, con unas propuestas serias pero que ese documento ósea lo mandaron a hacer y ahí quedó, de hecho, ahí había un cronograma de Política Pública, que nunca se tocó, y ese documento es como del 2011, 2012 pero nunca se vuelve tocar. (Entrevista # 3, Bogotá, 17 marzo de 2021).

En el año 2014 se convocó a una licitación para la elaboración del documento técnico de la Política. La empresa ATENEA fue seleccionada y en el 2015 entregó un documento denominado “Política Pública Nacional para la garantía del ejercicio de derechos de Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgeneristas e Intersexuales (LGBTI)”. Dicho documento se caracteriza por sustituir las categorías políticas radicales que usa el Marco Político y Conceptual de la política, por un conjunto conceptual que aporta categorías jurídicas para pensar la situación de la población LGBTI como barreras “que restringen el ejercicio de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI debido a su orientación sexual o identidad de género” (Atenea 2015, 12). El documento incorpora el enfoque identitario y poblacional de las políticas públicas, imponiendo un criterio de deseabilidad para los individuos que forjan el grupo meta, en la medida que se focalizan exclusivamente a aquellos que se reconocen como parte de los denominados “sectores LGBTI”.

El documento propone 4 objetivos específicos, desarrollados a través de 16 estrategias y 42 lineamientos de política que cubren asuntos de política relacionados con la identificación en documentos de identidad, participación social, infancia y adolescencias diversas, acceso a servicios de salud, permanencia escolar, vivienda, discriminación laboral, libertad de expresión, libertad de circulación, reparación por violación a los derechos humanos, seguridad ciudadana y garantías en prisión. El documento venía acompañado de dos sabanas de datos que vaciaban el documento en matrices de planeación: una denominada “Bateria de indicadores” y otra llamada “Plan de Acción”. Pese a la amplitud de las agendas que inscribía el documento técnico, los indicadores proponían especialmente actuaciones institucionales de medio, más que transformaciones puntuales de situaciones deficitaria de derechos. Por ejemplo: “Actos administrativos encaminados a la incorporación en el marco jurídico de temas asociados a la garantía plena de derechos de personas LGBTI”; “Proporción Consejos

de Planeación y Consejos de Política Social con representación de los sectores sociales LGBTI”; “Personas LGBTI que acceden y participan en eventos culturales vigentes”; “Porcentaje de departamentos que cuentan con escenarios de diálogo e interacción permanente entre la policía metropolitana y los departamentos de policía con población LGBTI”. De igual modo, el documento propuso un “Comité Interinstitucional de Seguimiento” integrado por una Secretaría Técnica y 4 mesas intersectoriales compuestas por actores estatales del nivel nacional, para impulsar el proceso de implementación y territorialización de la política”.

Este documento fue utilizado para ensamblar un proyecto de decreto que pretendía institucionalizar la Política Pública Nacional para el ejercicio pleno de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI). Desde este momento se opta que la manera de materializar la política sería a través de un acto administrativo del presidente de la República. Las particularidades del subtipo de acto se definieron después. El borrador mencionado es preparado durante la reforma organizacional del Ministerio del Interior en la que la Dirección de Derechos Humanos asumió las funciones relacionadas con el diseño de la política pública. En este escenario afloraron divergencias entre las motivaciones formales de la decisión del traspaso y la interpretación de dicho movimiento, por parte de algunos de los actores participantes del proceso constructivo de la política.

Los agentes del diseño interrogados sobre esta cuestión explicaron el cambio organizacional en virtud de la llegada de nuevos actores estatales quienes, por su cercanía al ministro recién posesionado, asumieron el control del proceso constructivo (Entrevista # 2, Bogotá, 17 marzo de 2021; Entrevista # 8; Bogotá, 18 marzo de 2021; Entrevista # 17, Bogotá 17 marzo de 2021; Entrevista # 18, Bogotá, 18 marzo de 2021). Estos nuevos actores tenían proximidad o alianzas informales con una organización nacional LGBTI caracterizada por su alto nivel de incidencia, en general sobre los asuntos de política, especialmente, en el litigio estratégico, pero con una participación marginal en el proceso constructivo de la política pública bajo el liderazgo de la Dirección de asuntos étnicos:

[Nombre omitido, habla de un actor relevante de Colombia Diversa] no quería ese grupo de Política Pública, [Nombre omitido] y yo somos muy cercanos y yo siempre insistí: quedémonos, ayudemos, miremos desde Colombia Diversa, pero ella decía “eso no vale la pena, eso no va a salir con nada”. No sé si tuviste la

misma impresión, ella fue muy crítica, muy crítica (Entrevista # 8, Bogotá, 18 marzo de 2021).

El actor de segunda línea que tenía a cargo el proceso constructivo en la dirección étnica comenta que la principal razón del traslado obedeció a que:

Llegó una asesora del ministro, que tampoco te voy a decir el nombre, que tenía mucho vínculo con organizaciones muy fuertes acá en Bogotá y ella quería manejar ella el tema y sacar ella el tema y presentarlo como que ella había sido la gestora de la política y entonces como yo soy de temperamento pues “muy bienvenida pero no es como usted diga, no es a la hora que usted diga, ni todo eso”. Entonces ella con el ministro se empeñó en que lo cambiaba para la dirección de Derechos Humanos y yo no tuve ningún problema, yo les dije que me parecía muy bien que el tema quedaba muy bien allá. Pero básicamente fue protagonismo (Entrevista # 18, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Una actora social de tercera línea que fungió como contratista del Ministerio para apoyar el proceso constructivo hasta el 2016 planteó:

[Nombre omitido] modificó todo lo que ya habíamos traído porque ella tenía alianzas con Colombia Diversa, entonces empezaron unas tensiones reales en el proceso de formulación de Política Pública, se trató de pasar para la Alta Consejería, y yo me opuse, yo fui la que me opuse porque dije que eso no era misionalidad de la Alta Consejería y le llame la atención al Ministerio siendo contratista del Ministerio, le llame la atención, porque dije que el Ministro no iba a ser tan irresponsable y tan poco falto de conocimiento de la administración pública como para delegar una función que tenía el, porque eso era eximir de responsabilidades a unas instituciones y duplicar esfuerzos (Entrevista # 2, Bogotá, 17 marzo de 2021).

Por su parte, un actor social del CAT planteó su inconformidad del siguiente modo:

Una política pública no puede salir del irrespeto y fue lo que hizo la señora [Nombre omitido], al arrebatarnos el trabajo que bien o mal venía realizando la Dirección de Minoría del Ministerio del Interior solo por el hecho de figurar, o de hacer favores no sé a quién, y luego hacer del documento lo que bien viene en gana. Agregó que no conozco a la señora [Nombre omitido], solo sé que nosotros tenemos gente nacional, que puede y podemos, hacer lo que está haciendo esta señora y mejor (Ministerio del Interior 2016b).

El borrador fue socializado a través de la web el 9 de febrero de 2016. Previamente, se había presentado otro borrador, pero solo fue conocido por los integrantes del CAT. El documento reduce las líneas de acción propuestas en el documento técnico y se concentra en asuntos de política relacionadas con la educación, las personas privadas de la libertad y las víctimas LGBTI del conflicto armado. Así mismo, utiliza la palabra “Comisión” en vez de “Comité” y no menciona las mesas intersectoriales. Para el abordaje del resto de los asuntos de política, el borrador aplazaba su tratamiento toda vez que encargaba al Departamento Nacional de Planeación para presentar, en el plazo de un año, la proyección y coordinación de las acciones del Estado, formulando los lineamientos generales de política, los programas y proyectos dirigidos a la “superación de la falta de materialización de los derechos de la población LGBTI” (Ministerio del Interior 2016a).

De acuerdo con el Ministerio del Interior, se recibieron 500 comentarios sobre el proyecto. Sin embargo, no hay un documento público de sistematización de dichas intervenciones, tan solo hay algunos documentos disponibles que evidencian las críticas de los actores de la CAT y de funcionarios de la Defensoría del Pueblo. Desde aquel momento, esta última entidad se posicionó como el agente estatal más cercano a los actores sociales y planteó objeciones y recomendaciones de manera consistente durante todo el proceso de formulación de la política. De la revisión de tales documentos se infiere una fractura entre el Ministerio del Interior y los actores sociales por la informalidad y opacamiento del proceso constructivo:

Con sorpresa he recibido este documento por varios canales. Digo con sorpresa, porque desde el Ministerio desde el 20 de febrero del 2015, cuando tuvimos la última reunión de la Comisión de Apoyo Técnico CAT, donde la gran mayoría expresó críticas al proceso y al documento (que no es este), donde hicimos algunas exigencias y en donde dejamos (no todos los-as integrantes) planteados muchos interrogantes, no se nos volvió decir nada, cero palabras o reuniones, lo único fue el incumplimiento total por parte de quienes representaban el

Ministerio del Interior en esa reunión y una carta, después de muchos reclamos míos, donde se decía que ya no nos necesitaban y que ya no hacíamos parte del proceso.

Es mi reflexión, mi vivencia y mi indignación por la forma como se burlan de manera descarada sin ninguna consideración (Ministerio del Interior, 2016b).

En efecto, las críticas de los actores sociales pueden sintetizarse así:

- Se destaca la baja democratización del proceso constructivo debido a las asimetrías de información entre los actores del CAT y los actores estatales. Específicamente, se cuestionan los canales de comunicación inestables y parciales que excluyen acuerdos previos, así como aíslan el proceso decisonal en los actores estatales e impiden una construcción concertada y dialogada de las presuntas soluciones de intervención.
- La mirada asistencialista que orienta la política en contradicción al uso de un enfoque de derechos.
- La falta de concreción de actores y las obligaciones concretas en relación con las acciones de política.
- El uso de categorías taxonómicas y esencialistas para definir las experiencias de vida de las personas trans.
- La raigambre estrictamente estatal de la Comité Interinstitucional de Seguimiento.

Por su parte, las críticas de la Defensoría del Pueblo pueden resumirse así:

- La homogenización de los problemas del grupo meta a través del uso de la categoría “sectores sociales LGBTI”.
- La profundidad de la construcción de los problemas y la aptitud de los instrumentos para resolverlas.
- Se crítica la concepción de familia binaria lesboparental y homoparental que presenta el documento de política, obliterando las familias integradas por personas trans.
- Se rechaza la instancia de seguimiento de la política por solo incorporar actores estatales.
- La brecha entre la inclusión formal de los enfoques diferenciales y su operacionalización en las acciones de política.

- La insuficiencia de acciones para personas trans para el acceso efectivo a servicios de salud.
- La inclusión meramente simbólica de las personas intersex sin ninguna línea de acción dirigida a atender los problemas y barreras que enfrentan para el ejercicio de sus derechos.
- La exclusión de asuntos de política priorizados por la Corte Constitucional en su línea jurisprudencial.
- La falta de mecanismos para la territorialización de la política en los departamentos y municipios del país.
- La sobreutilización de instrumentos nodales para la emisión de información relacionada con la discriminación por orientación sexual e identidad de género, frente a la nula utilización de instrumentos de redistribución económica.
- La falta de claridad y especificidad sobre los instrumentos de planificación y del tesoro que se requieren calibrar para la implementación de la política.

5.3.1.2 Segundo periodo: ¿De qué problema y de qué grupo meta hablamos?

El segundo periodo (2016-2018) inicia con tres elementos claves: el primero, es la renovación del personal a cargo del diseño de la política. La actora líder del proceso de diseño proviene de Colombia Diversa, organización que para aquel momento había logrado acercamientos con actores de primera línea en el ministerio, en el marco de la implementación de una decisión judicial mediática sobre discriminación por orientación sexual e identidad de género en el espacio educativo. El segundo elemento es el quiebre de los acercamientos formales del Ministerio con los actores sociales participantes del proceso de diseño, por las asimetrías en la conducción del proceso de formulación; situación que llegó al límite con las críticas intensas que tuvo el borrador y el cambio de unidad organizacional para la gestión de la política. Finalmente, el tercero tiene que ver con las fricciones institucionales causados con otros actores estatales participantes del proceso de diseño y eventuales implementadores, quienes habían criticado la publicación de borrador del decreto de la política sin su consulta:

Ya teníamos a todas las entidades molestas porque “¿cómo así que ustedes publican un decreto y el decreto nunca nos lo muestran a las entidades?, ¿primero lo conoce la sociedad civil antes que las entidades, que van a tener obligaciones?” porque es que en ese primer recuerdo, yo no sé si tu recuerdas que se le daban

órdenes a los Ministerios y eso no es así, pues es decir, no a menos que tu hayas hecho todo un proceso de concertación, de negociación con cada entidad que dura un montón de tiempo y concluye con las oficinas jurídicas de cada dependencia aprobando el termino, pero eso es un proceso largo, eso no es que tú lo redactas, se lo mandas, te lo revisan y mañana te dicen que sí, y todo eso se lo saltaron, entonces cuando ya fuimos a sentarnos con este nuevo decreto había mucha predisposición de muchas entidades, porque decían “ustedes están haciendo la política de espaldas a las entidades (Entrevista # 3, Bogotá, 17 marzo de 2021).

El nuevo equipo de trabajo inicia su trabajo en el 2016 haciendo un balance del proceso constructivo realizado y concluye que la capacidad de los datos generados para la toma de decisión es insuficiente. La funcionaria entrevistada resalta las limitaciones de los ejercicios previos que rodearon la construcción del problema de la política, especialmente, las debilidades en la sistematización de mecanismos de participación desplegados en el territorio. El arranque del nuevo equipo no está mediado por la ausencia de un protocolo de transferencia de información inventariada y sistematizada, sino por un ejercicio informal de entrega de datos que crea asimetrías de información entre los actores relevados y los actores que recién ingresan:

“Voy a ser muy honesta. Cuando leo todo lo que hay y veo que se han gastado 400 millones de pesos²⁴ en esto, digo “va a ser imperdonable organizar un nuevo diagnostico” en términos económicos, presupuestales. Concretamente, cuando yo fui a mirar el micro dato, ósea cuando yo fui a mirar los informes de esos encuentros regionales, los informes eran muy pobres, ósea me decían que organizaciones habían participado, que mesas se habían hecho y unas tablas, pero unas tablas que si tú se lo muestras a cualquier persona que esté viendo estadística I te dice: “juepucha es que yo no puedo concluir nada de estas tablas” yo no tenía ni idea de estadística pero yo tampoco entendía, eran unas tablas que no decían nada, entonces ahí dije bueno “de pronto se graficaron mal, vámonos al micro dato” Oh sorpresa, el micro dato no estaba, yo nunca pude encontrar el micro dato, cuando yo llego al Ministerio me entregan unas cajitas y un CD, ya no había nada más. Y una cajita, no te hagas la ilusión de una cajita, no, era una cosa así con un montón

²⁴ Aproximadamente US \$110.000

de derechos de petición, eso es lo que había, y un CD (Entrevista # 3, Bogotá, 17 marzo de 2021).

De igual modo, encontraron que las líneas de acción y las acciones que propone el borrador de la política pública no estaban formuladas a partir de una hipótesis de intervención puntual estructurada o a partir de un ejercicio de indagación empírica del contexto de ejercicio de derechos de los sectores LGBTI, sino desde un ejercicio de transcripción de algunas de las ordenes proferidas en sentencias judiciales por parte de la Corte Constitucional en materia de discriminación por orientación sexual e identidad de género. La entrevistada criticó este ejercicio de extrapolación de “problemas jurídicos” a “problemas de política pública”, por restringir la visión de los problemas públicos que debería abordar la política y obviar el deber de obtención de datos cuantitativos y cualitativos sobre el goce efectivo de derecho del grupo meta estudiado:

Lo que hacía era coger los resuelve de las sentencias de la Corte Constitucional que habían producido reconocimientos derechos a personas LGBTI y eso estaba metido en ese decreto, como todas las ordenes de la Corte las habían reducido como a un articulado de un decreto y ya, ósea no estructura de Política Pública, eso no partía del diagnóstico y hay que tener en cuenta algo que de pronto ellos no tuvieron en cuenta, tal vez porque no tenían mucha experiencia en Política Pública, y es lo siguiente, si a Colombia lo miran de afuera dicen “Colombia tiene una jurisprudencia y unos avances en materia de Derechos LGTBI envidiable”, si y no, porque como todo el avance se ha dado más que en política pública, se ha dado a través de jurisprudencia de las altas Cortes, específicamente de la Corte Constitucional, y no ha participado el Congreso, entonces tenemos unos desarrollos muy asimétricos pero también muy dispersos (Entrevista # 3, Bogotá, 17 marzo de 2021).

El nuevo equipo emprendió nuevamente el proceso de formulación enfrentando un contexto institucional marcado por la imposibilidad política y presupuestal de gestionar de nuevo la aplicación de un método participativo de consulta con la sociedad civil en el territorio nacional. Aceptar públicamente la deficiencia del proceso de diagnóstico hubiera terminado por anular la legitimidad de la futura política, en la medida que para el 2016 había un retraso

de dos años respecto a la fecha fijada inicialmente y los actores sociales estaban a la espera de la aprobación de la política y no del reinicio del proceso constructivo. Por otro lado, la ausencia de erogaciones presupuestales durante el año 2016 para el proceso constructivo de la política limitó el trabajo constructivo. Para superar las restricciones técnicas y presupuestales, los actores a cargo del proceso optaron por una estrategia de re-diagnóstico que “no fuera como una gran conversación nacional pero que si nos permitiera ir extrayendo datos de intersecciones donde había muy poca información” (Entrevista # 3).

Con la intención de apalancar el proceso, el Ministerio se apoya en entidades de cooperación internacional, esto implicó priorizar en el ejercicio de construcción del problema las áreas sectoriales de trabajo de dichas organizaciones. En específico, USAID y OIM apoyaron financieramente al Ministerio para la construcción del problema público y la construcción de líneas de acción en temas de víctimas del conflicto armado, situación de derechos de población trans y condiciones carcelarias de las personas de los sectores sociales LGBTI.

¿Qué es lo que yo hago? Empiezo a decir, “bueno, ¿con quién hay que hablar?” porque si en la administración pública no hay plata, en cooperación tiene que haber, entonces empiezo a buscar cooperantes y a hacer como un recorrido por todas las agencias de cooperación que te puedas imaginar, ahí estuve yo tocando puertas para ver quien se sumaba y logre que se sumaba y logre que se sumara OIM y USAID para cosas muy concretas, pero ahí la gran ayuda vino por parte de OIM y de la Embajada de los Países Bajos, fueron como dos financiadores que le apostaron al Ministerio cuando nadie le apostaba y menos a este tema, entonces OIM, yo necesitaba a alguien que nos apoyara en términos de Política Pública porque tenía que sacar una Política... no podíamos sacar un nuevo diagnóstico, porque, primero, no había plata, segundo, ya se habían gastado un montón de dinero previamente, ¿qué organización iba a participar en esto? si ya tenían la moratoria de “venga, pero nosotros ya participamos en unas mesas, hicimos unos encuentros regionales, ¿dónde está todo eso?” (Entrevista # 3, Bogotá, 17 marzo de 2021).

El ejercicio también incluyó la compilación de datos a partir de informes elaborados por otras entidades del Estado sobre la situación de derechos humanos de los sectores sociales LGBTI, tales como la Defensoría del Pueblo, el Centro de Memoria Histórica y la Procuraduría General de la Nación. Posteriormente, se construyó un árbol de problemas y soluciones para

planear la cadena de acciones de política. Durante este proceso se reciclaron los insumos documentales generados en el primer periodo, así mismo se hizo minería de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional para ampliar las áreas temáticas priorizadas en las futuras soluciones de intervención.

La lógica de causa-efecto que orientó este ejercicio fue evidenciar que, debido a patrones sistemáticos de discriminación por orientación sexual e identidad de género, se generaba que las personas de los sectores sociales enfrenten condiciones y riesgos especiales que disminuían sus capacidades y sus expectativas de ejercicio de derechos. El supuesto inmanente a este razonamiento era que la construcción del grupo meta como un sujeto colectivo vulnerable justificaba una solución de intervención que no buscaba politizar la orientación sexual y la identidad de género, sino responder ante el requerimiento formal de garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

En el ocaso del gobierno (2014-2018) y ante la urgencia por finalizar un proceso de formulación que llevaba 5 años, 3 presidentes y 7 ministros del interior, se contrató una consultoría a través del PNUD para construir un nuevo borrador de decreto y una batería de indicadores para el plan de acción de la política. Una de las lideresas del equipo de consultoría fue entrevistada sobre su rol en el proceso. Al respecto, resalta su labor como un procedimiento de síntesis, articulación y operacionalización de un universo amplio y disperso de datos para producir un conjunto de acciones pragmáticas, ejecutables y con indicaciones claras sobre los actores implementadores y los arreglos institucionales necesarios para plantear una cadena de entrega de bienes y servicios en la ejecución de la política pública:

A mi concepto; entonces lo que nosotros vinimos a poner fue un criterio técnico en el marco de seguimiento de la Política Pública y el análisis de la Política Pública, y sobre todo algo que pudimos aportar ahí fue, a partir de las funciones de cada una de las instituciones, de las entidades nacionales, cómo podría hacerse cargo de las líneas de acción estratégica de la Política Pública, entonces lo que vinimos a poner fue responsables de las acciones de Política Pública que estaban en el documento, eso fue un paso realmente un aporte por parte de nosotros, amplio (Entrevista # 9, Bogotá, 18 marzo de 2021).

El estilo de la consultoría privilegia una estrategia pragmática en la cual se trata de construir una versión de política pública procesable y legible en los circuitos institucionales del gobierno:

El trabajo conceptual y metodológico que se había hecho anterior, era basto para un tema académico, pero en temas de gestión y administración pública usted necesita tener un elemento muy práctico y manejable para las personas de los equipos de trabajo de las entidades y pues eso yo lo conocía y eso fue como uno de los criterios que yo le propuse a los equipos de trabajo, era que definitivamente la batería de indicadores tenía que ser tan pertinente y tenía que extraer lo esencial para medir la Política Pública, de lo contrario, era inoperable dentro de los grupos de gestión de la implementación de las Políticas, en todas las entidades del Estado (Entrevista # 9, Bogotá, 18 marzo de 2021).

No obstante, la servidora pública a cargo del proceso de diseño planteó que prescindieron de los insumos generados, pues no satisfacían los criterios requeridos para asegurar la solidez jurídica del mecanismo de institucionalización de la política y su operabilidad en el marco de las restricciones de capacidades administrativas de las entidades implementadoras en los asuntos de política (Entrevista # 9). Aquí es prudente reflexionar sobre un razonamiento de los agentes del diseño: teniendo en cuenta la selección un decreto como vehículo de formalización, los agentes debían ser cuidadosos de no incurrir en sustitución de competencias del legislador. Teniendo en cuenta el antecedente de demandas inmediatas, una vez proferido el decreto que permitía el cambio de sexo, los diseñadores suponían que, debido a la dinámica del contexto, seguramente se iban a presentar intentos de anulación por lo que se requería alcanzar un alto grado de certeza sobre la aptitud jurídica del instrumento para transportar las líneas de acción de la política.

Debido a esto, el personal del Ministerio elaboró una nueva versión del proyecto borrador. Sin embargo, para aquel momento los diseñadores de política reciben una orden informal de ralentizar el proceso. Se acercaba el referendo aprobatorio del proceso de paz firmado entre el Gobierno y las FARC y la aprobación de una política para los sectores sociales LGBTI podía “validar” los rumores y especulaciones respecto a la imposición de la “ideología de género en el tratado de paz”. La entrevistada menciona, textualmente, que desde ese momento se “*engaveta*” la política, es decir, se suspende informal e indefinidamente la aprobación de esta

hasta tanto no varíen los riesgos de que dicha expedición pueda menguar el capital restante del gobierno para institucionalizar la agenda del posconflicto.

Lo que hicimos fue sacar... habíamos hecho un decreto que era mucho más concreto, con acciones mucho más claras para cada entidad, pero hubo un momento en el que se nos atraviesa el plebiscito, pero la orden no oficial, ósea extraoficial era no podemos ósea este decreto hay que dejarlo quieto. (Entrevista # 9, Bogotá, 17 marzo de 2021).

Los resultados adversos al referendo no hicieron más que confirmar los móviles de la decisión informal. Durante este proceso, el borrador de la política transitó internamente por los circuitos del Ministerio en una fase de aprobación final que se surte a través de una revisión jurídica por el círculo final de actores que rodean al ministro. Esta fase se da en un espacio de interrelación de condicionantes políticos y jurídicos en los que se producen eliminaciones y/o agregaciones de palabras y frases que componen el texto de un acto administrativo, para asegurar que el contenido del documento pueda ser vehiculado a través del mecanismo de institucionalización escogido y que, además, el contenido de lo establecido allí no fuera a generar costos de transacción política adicionales a los previstos inicialmente. La jerarquía de los agentes que realizan este proceso genera que los cambios o agregaciones no sean conciliadas o discutidas. La entrevistada describe el escenario de alta incertidumbre en el que participaba:

No sabíamos que iba a pasar, no nos enviaban comentarios, no nos decían nada, ósea esto era como decir por favor revísenlo, ya hicimos los cambios y no los respondían, incluso el despacho, no los respondían. Entonces es muy difícil que tu trabajes, porque al final tu eres un contratista, tú eres un técnico más dentro de un organigrama, tú no tienes capacidad de decisión, eres un contratista y eso quedó muy claro en ese momento (Entrevista # 3, Bogotá, 17 marzo de 2021).

El enfrentamiento entre las ideas de los hacedores de la política y el círculo de actores cercanos al ministro, generaron un curso de acción en el que los líderes del diseño reorientaron la estrategia de institucionalización de la política. Mientras que continuaban

tramitando la aprobación del instrumento normativo general, también iban implementando ciertas acciones de políticas a través de las vías institucionales que les ofrecía su competencia en el Ministerio del Interior. Finalmente, la política es aprobada en el 2018 en uno de los actos finales del gobierno saliente. El último tramo previo a su aprobación se da de manera tan rápida, que el Ministerio del Interior no alcanzó a forjar acuerdos formales con otras entidades estatales cuya intervención es requerida en la implementación, tampoco socializaron previamente la versión final con los actores sociales que participaron del proceso de formulación. Conforme a lo pensado por los agentes del diseño, una vez expedido el decreto, el Ministerio recibe varias solicitudes de anulación que no prosperaron. Por su parte, una actora social de un movimiento trans relata lo abrupto del proceso de adopción de la política:

Nace, surge la política pública y todo el mundo quedó: “¿y esta cosa que?” o sea, ¿en qué momento? ¿cómo fue esto? Y pues realmente no termina dando cuentas de tanto documento, tanta actividad y tanta cosa porque nada era claro, y claro pues este señor se va, Santos se va dejando una política que no tenía plan de acción, que no tenía nada, solamente el coco, ese era el cuento un documento y un documento que de todas maneras tiene muchos vacíos frente a muchas cosas (Entrevista # 12, Bogotá, 18 marzo de 2021).

El mecanismo de institucionalización, en este caso, es un signo de la limitada fuerza potencial de la política para transformar la realidad. Al haber seleccionado un decreto ordinario, de entrada, evidencia una serie de limitaciones institucionales que restringen el repertorio de instrumentos disponibles para generar acciones de intervención, entre ellas, la imposibilidad de asignar formalmente responsabilidades de implementación a otras entidades del orden nacional o subnacional. Finalmente, al no tratarse de una ley, la política creada por el decreto no podía titularizar bienes o servicios sociales distintos a los existentes, ni tampoco definir en el nivel micro los criterios de asignación de beneficios, elegibilidad, cobertura y duración.

La política se plantea tres objetivos:

1. Promover y garantizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, en particular· los derechos a la vida, libertad, integridad, seguridad y a una tutela judicial efectiva.
2. Garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la participación de los sectores sociales LGBTI.

3. Promover y garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, con énfasis en el derecho a la salud, educación, trabajo, vivienda, recreación, deporte y cultura (Presidencia de la República 2018).

Al no haber un diagnóstico sistematizado, los ejes estratégicos y acciones tienen un nivel amplio de abstracción. El primer grupo de acciones está orientado a la transversalización del enfoque de orientación sexuales e identidades de género diversas en la administración pública nacional. El segundo grupo de acciones propone el diseño de estrategias institucionales para promover los derechos humanos de los sectores sociales LGBTI, mientras que el tercer grupo de acciones están enfocadas a asumir compromisos generales en materia de desarrollo de mecanismos de garantía progresiva para el goce efectivo de derechos.

El grupo meta que propone la política está modulado por la categoría “sectores sociales LGBTI” que aglutina las personas que se construyen en una de las siguientes cinco subcategorías: lesbianas, gais, bisexuales, transgeneristas e intersexuales. El uso de la subcategoría “sector social” refuerza la idea de pensar las orientaciones sexuales e identidades de género en términos de un grupo particular de personas con atributos similares que justifican su membresía a un mismo conjunto. El uso de esta expresión también puede ser leído como un aditivo en el proceso de cuasi-etnificación del grupo meta, que fue inaugurado con el tratamiento de los asuntos de política LGBTI en una unidad de gestión de asuntos étnicos.

De manera secundaria, se utiliza la categoría “personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas” como un residual que agrega a todos los individuos que se planteen un proyecto identitario diferente a las cinco subcategorías iniciales. Sin embargo, en la revisión de los ejes estratégicos y de las metas de políticas se encontró que no había una sola acción que hubiera desagregado este conjunto poblacional o haya provisto insumos para su focalización. Por el contrario, es nombrado repetitivamente, siempre que se mencionan los sectores sociales LGBTI. De los anteriores razonamientos se desprenden las siguientes tres premisas:

- Las categorías están orientadas a delimitar y homogeneizar el sujeto poblacional de la política, generando la apariencia de ser exhaustiva y abarcadora de las prácticas sexuales y de género diversas.
- Las categorías están orientadas a ocultar un sujeto poblacional constituido en un

entramado de relaciones de poder económicas, sociales y políticas para mostrarlo como un sujeto poblacional cuyo único problema pasa por la necesidad de reconocimiento y legitimación identitaria.

- Las categorías están orientadas desde una concepción de problema que restringe la discusión al reconocimiento de los afectados más visibles y trágicos del problema público, y no sobre los agentes y estructuras sociales causantes del problema.

Esto conduce a plantear que la función de las categorías es construir una imagen de la sexualidad y de la identidad de género como marcas que solo recaen en ciertos sujetos particulares y no como ejes de asimetrías sociales. Así mismo, articulan una concepción homogénea y estática del grupo poblacional que instala una ficción, en la que se describen objetivamente las identificaciones y prácticas sexuales de las personas y se borra el proceso mediante el cual las normas sociales del género y la sexualidad compulsan a performar roles identitarios. De igual forma, emulsionan los problemas derivados de la discriminación por orientación e identidad de género y reifican una noción de identidad en la que aquella se determina de manera fija, permanente y acabada. Finalmente, el grupo meta transmite una imagen de un otro poblacional, delimitado, marcado, débil, segregado, con baja calidad de vida y bienestar que permite distinguir claramente las “mayorías sexuales” de las “minorías” que requieren inclusión y reconocimiento.

5.3.1.3 Cierre del proceso de formulación y apertura de nuevas tensiones

El tercer periodo (2019-2020) inicia con un nuevo gobierno, caracterizado por actuar guiado por lógicas fundamentales que combinan elementos de la ideología neoliberal y el conservadurismo moral, con un especial énfasis en la imposición del orden a través de la militarización de la vida cotidiana y la defensa del *statu quo* contra las ideas de izquierda. El gobierno está integrado por elites de política alineadas a la defensa de enfoques conservadores en áreas de política relacionadas con las orientaciones sexuales e identidades de género diversas. El máximo líder del partido de gobierno se refiere públicamente a los sectores sociales LGBTI como “población no heterosexual” (El Tiempo 2018) evitando usar (legitimar) la categoría que emplean los movimientos sociales para autodenominarse. En el Ministerio del Interior, el director de la Dirección de Derechos Humanos es un miembro de un partido cristiano. Su salida se produce recién iniciado el gobierno por un escándalo mediático de acoso laboral y extravío del archivo documental de la política pública LGBTI. Previamente a esto, había renunciado la actora entrevistada que lideró el proceso constructivo

por considerar inviable su labor bajo las condiciones organizacionales que llegaron con la nueva administración.

Desde este momento, el diseño de la política se hace más opaco y desconectado del contexto social. Algunos actores sociales que veían en la política pública una ganancia del movimiento social empezaron a presionar al Gobierno por la aprobación de un plan de acción y el inicio de la implementación formal de la política. Ante el retraso, el “Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans”, apoyado por la Defensoría del Pueblo, interpone un recurso de tutela argumentando que la falta de un plan de acción de la política era violatoria de los derechos fundamentales de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Luego, la juez emite una sentencia a favor de las tutelantes ordenándole al Ministerio la adopción de un plan de acción. Finalmente, este documento se socializa virtualmente en el segundo semestre del 2020.

El plan de acción de la política contiene 72 acciones estratégica, 94 acciones y 95 indicadores, a cargo de 21 entidades del orden nacional con un horizonte de implementación hasta el 2022. Una vez revisadas las acciones de política, se encuentra una preferencia por el uso de instrumentos de construcción de capacidad, específicamente, a través de la elaboración de documentos sobre la incorporación del enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas en múltiples sectores de política, tales como salud, educación, paz y seguridad. Así mismo, se observaron instrumentos relacionados con la realización de cursos, capacitaciones y guías de aplicación de enfoques diferenciales. En segundo lugar, se encontró un uso de instrumentos de autoridad que permiten al gobierno imponer el deber a algunas entidades para utilizar variables asociadas a la orientación sexual y a la identidad de género. En tercer lugar, se usan instrumentos de aprendizaje, en especial, aquellos enfocados a la realización de pilotos de servicios sociales dirigidos a la población LGBTI y la realización de diagnósticos para descubrir e indagar comportamientos sociales.

Las condiciones de diseño en tramos rápidos, acelerados, incumpliendo moratorias y en reacción a decisiones judiciales se ven reflejadas en el conjunto final de indicadores que componen la sabana de datos del plan de acción de la política. Lo anterior, en la medida que las acciones no están situadas y conectadas de tal manera que su ejecución materialice un objetivo macro de política, por el contrario, los instrumentos están seleccionados a partir de una “lógica de oferta” en la que su calibración responde a la capacidad, disposición e interés de agentes públicos dispersos en distintas entidades de implementación durante un momento

de urgencia en el que se buscaba darle cumplimiento a una orden judicial proferida en el marco de una acción de amparo promovido por actores sociales. .

La estructura de implementación de la política privilegia un estilo de gobernanza legal y *top down* en el que solo las entidades del orden nacional pertenecientes a la rama ejecutiva tienen a cargo acciones en la ejecución de la política. Las cabezas de estas entidades están agrupadas bajo una instancia de articulación denominada: “Grupo Técnico para la Garantía en el Goce Efectivo de los Derechos de las Personas LGBTI”. De acuerdo con el reglamento de dicho espacio (Ministerio del Interior, 2020), su propósito es garantizar la implementación y seguimiento del plan de acción de la política. Sin embargo, la participación de otros actores sociales se encuentra restringida a eventos ocasionales.

¿Cuál es el balance que hacen los actores respecto al contenido de la política pública como artefacto de sentido? A partir de esta pregunta podemos distinguir varias comunidades interpretativas sobre la manera en que la política es representada, y sobre la disposición que tiene aquella para incluir la perspectiva de los actores sociales LGBTI sobre el funcionamiento de las instituciones y su apertura democrática.

Una primera comunidad interpretativa está integrada por actores sociales que participaron como agentes iniciales de diseño, así como actores académicos, una actora estatal del DNP y una actora estatal de la Defensoría del Pueblo. En esta comunidad engrosa una serie de ideas que valoran y significan la política como un proceso ineficiente, infructuoso, inconsultado, desorganizado y sin memoria de los insumos generados inicialmente. Critican que el sujeto de la política sea uniformado y estable, y resaltan la incapacidad de autorealimentación del proceso para incorporar en la decisión final las discusiones previas y los documentos técnicos producidos. De igual forma, reparan que el proceso haya sido fuertemente interno, en la medida que sus interlocutores de discusión en el ámbito externo al Estado siempre fueron actores sociales y académicos LGBTI (Entrevista # 8). Para los entrevistados, el nivel de legitimidad de la política es tan bajo que uno de ellos se refiere a ella en términos de un “detrimento presupuestal” o de un “despilfarro de plata” por la insuficiencia de las medidas institucionalizadas vía decreto y plan de acción (Entrevista # 1, Bogotá, 17 marzo de 2021). Otros entrevistados se niegan a atribuirle el *status* de política pública por asociarlo a un instrumento vacío, sin capacidad de transformación social. Una autora explicita que la “política no tiene dientes” (Entrevista # 2, Bogotá, 17 marzo de 2021) mientras que otros plantean que la política nacional “es inexistente” (Entrevista # 4, Bogotá, 17 marzo de 2021), “un desastre” (Entrevista # 10), “una masacre” del proceso inicial de construcción (Entrevista

1, Bogotá, 17 marzo de 2021) o una medida que “silencia” y “desconoce agendas”.

Finalmente, un entrevistado concibe la política aprobada como un proceso caótico e improvisado en el que no hubo inicialmente una línea técnica que desde el gobierno señalara enfoques, líneas y propósitos específicos de la intervención. Esto debido a la inexperticia de los primeros actores estatales a cargo del proceso en materia de formulación de las políticas estudiadas y el desinterés general del gobierno sobre estos asuntos de política. En este nivel, describe un escenario de asimetrías de información y distorsiones comunicativas en el que, ni los decisores ni los agentes estatales del diseño, tenían acuerdos sobre cuán ambiciosa debía ser la política en términos de la profundidad de las acciones que debían ser emprendidas, ni cuáles eran los requerimientos en claves de las capacidades institucionales para ejecutarlas. Estos elementos jugaron en contra como un disparador de entropía que nunca pudo despejarse, garantizando el fracaso del proceso constructivo (Entrevista # 10, Bogotá, 18 marzo de 2021).

Otra comunidad interpretativa minoritaria está integrada agentes estatales del Ministerio del Interior, actores sociales pertenecientes y cercanos a Colombia Diversa y actores sociales que movilizan agendas sociales LGBTI en el territorio. En esta comunidad, la política se concibe en términos de las oportunidades que, a su modo de ver, surgen del proceso de implementación y en su supuesta efectividad como recurso simbólico de reconocimiento. Un actor social entiende la política como “una posibilidad de caminar y vivir en un país, finalmente, sintiéndonos los ciudadanos que tenemos que sentirnos” (Entrevista # 16), otros plantean como un camino por generar un ejercicio pragmático en el que consideran reducida la oferta de la política, pero están interesados en participar de la implementación (Entrevista # 7; Entrevista #8) y en buscar formas diferentes a las “políticas públicas” para abordar las asimetrías sociales que enfrenta el grupo meta (Entrevista # 8 Bogotá, 18 marzo de 2021). La agente estatal que estuvo a cargo de la recta final del proceso de adopción de la política reconoce que en un momento los actores sociales de los movimientos LGBTI perdieron el interés y las expectativas con el diseño de la política, por su dilatación en materializar el merecimiento de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas como sujetos de beneficios de políticas públicas y estima social. Reconoce que la política “nació muerta”, en la medida que se inhibió la participación de los actores sociales y que careció de talento humano suficiente para lograr acuerdos intersectoriales que hicieran más potentes e integrales las acciones de intervención. Sin embargo, apela a visibilizar la importancia jurídica de la política en la medida que recoge las principales agendas de derechos trabajadas por la Corte Constitucional, traduciendo las ordenes que ha proferido este

tribunal en términos de acciones de política. A su modo de ver, esta conversión de un universo disperso de sentencias a un cuerpo coherente de mandatos administrativos puede engrosar los argumentos de los actores sociales para justificar la necesidad de adopción de medidas concretas en distintas áreas de política (Entrevista # 3 Bogotá, 17 marzo de 2021).

En conclusión, el diseño de la política pública objeto de estudio ha sido un proceso fragmentado, en la medida que había periodos de inercia institucional que extendieron el proceso en tres gobiernos. Un proceso opaco, debido a que no hay un archivo documental sistematizado sobre el proceso de formulación de la política o repositorios públicos para el acceso a datos. Un proceso intermitente democráticamente, puesto que los grupos meta tuvieron participación marginal, ocasional e insustancial durante el proceso de formulación. Un proceso tercerizado, pues algunos insumos relevantes del proceso de diseño fueron elaborados a través de consultorías externas que no fueron necesariamente validados por la sociedad civil. Un proceso accidentado, en la medida que durante su proceso se dieron eventos no previstos que afectaron gravemente el proceso de diseño. Un proceso desarticulado, toda vez que la política está dispersa en distintos instrumentos de autoridad. Un proceso exclusivo, porque la discusión de la política solo se realizó hacía adentro de los sectores sociales LGBTI. Y un proceso con tendencia a la falla por legitimidad, al fulminar la relación de confianza entre el gobierno y actores de la sociedad civil, por su inconformidad respecto al proceso constructivo en sí mismo y el contenido final de la decisión que institucionaliza la política.

Capítulo 6. Aplicación del marco y presentación de cadenas de datos Caso Uruguay

Artículo 8. Todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes.
-Constitución política de Uruguay

6.1 Análisis del contexto social

6.1.1 Contexto político, legados sociales e instituciones

6.1.1.1 Antecedentes fundadores

Espanoles, orientales, portugueses, porteños y brasileños ejercieron el control político y económico de los territorios ubicados al este del Río Uruguay entre 1808 y 1830. Estas zonas también son conocidas históricamente como la “banda oriental”. En 1808 se produce una Junta de Gobierno en Montevideo en el que declara la separación del territorio del Virreinato del Río de la Plata después de la invasión de Napoleón a España (Etchechury et al. 2015). En 1813, bajo la influencia de ideas artiguistas que defendían valores de “libertad republicana”, “igualdad primigenia”, “unión de los pueblos” y “soberanía popular” se realiza un congreso en el que se formalizó la Provincia Oriental y se encomendó la estructuración y aprobación de una constitución que expandiera la libertad civil y religiosa en “toda su extensión imaginable”.

Esta matriz de pensamiento jugó un papel relevante en el proyecto de nación en la medida que forjó un relato de identidad nacional que no solo reivindicaba políticamente la potestad de los pueblos para ejercer sus derechos soberanos, sino que también tenía emparejado un relato social orientado a la eliminación de las instituciones, títulos y jerarquías coloniales, puntualmente en dos cuestiones: la organización del sistema agrario y la liberación de esclavos. Si bien el líder promotor de estas ideas fue derrotado militarmente por fuerzas lusas, el sendero de independencia estuvo nucleado por estas ideas al conformar la República Oriental del Uruguay (Gros Espiell 2000) y continuaron retroalimentado los repertorios ideológicos de los actores políticos hasta la época contemporánea (González 2003; Bonforti 2015).

Desde su independencia, la política uruguaya estuvo caracterizada por la competencia entre bandos o proto-partidos que más tarde se transformarían en partidos y fracciones. A diferencia de lo que ocurrió en otros países latinoamericanos, durante el siglo XX la formación del

estado-nación sería un proceso de hegemonía realizada, pues no estuvo atravesada por grandes conflictos derivados de disputas étnicas, lingüísticas, económicas o por sentidos de pertenencia disímiles (Caetano et al. 2016, 72; Lanzaro 2001).

Los inicios de la república están caracterizados por una “pretensión homogeneizante” y por un “relato hiperintegrador” como mitos fundacionales de la sociedad que reproducen las elites y el Estado. Se trata de un proyecto modernizador que tuvo como resultado una identificación colectiva con los valores democráticos en el campo político y social. Esta integración “excesiva”, creó una concepción de la ciudadanía fuertemente homogénea, que terminó resistiéndose a los cambios y resultó incapaz de adaptarse a las nuevas circunstancias económicas, sociales y políticas de la segunda mitad del siglo XX (Sempol 2013b, 80).

6.1.1.2 Partidos políticos y sistema electoral

La democracia uruguaya ha sido reconocida como una de las más antiguas y estables de Latinoamérica (Chasquetti y Buquet 2007). Una poliarquía de temprana instauración y comparativamente exitosa reproducción (Garcé 2017) o una partidocracia (Caetano et al. 1987) en el sentido del enraizamiento social de los partidos y su capacidad relativamente autónoma para construir consensos políticos, estabilidad democrática y preservar la vigencia del Estado de Derecho o una democracia de consenso (Chasquetti y Buquet 2014), que reposa sobre los acuerdos históricos pactados por los actores políticos partidarios, tornando a estos últimos como estabilizadores del poder institucional. Tales acuerdos sirven como propulsores del sistema democrático; por ejemplo, mientras el quiebre de aquellos explica la ruptura del orden constitucional en 1933 y en 1973, su reinstalación fue el disparador causal de la restauración democrática en 1942 y 1984.

En Uruguay, a diferencia de otras partes de Iberoamérica, no se produjeron conflictos que tuvieran su origen en regionalismos fundados en elementos de etnicidad, lengua, actividad económica o sentido de pertenencia (Caetano et al. 2016, 72). Sin embargo, en principio, la construcción del proyecto-nación estuvo fuertemente truncado por una ecuación institucional de partidos fuertes, estructuras estatales débiles, escasa capacidad de influencia de la iglesia y debilidad de las fuerzas armadas. Estos elementos impidieron seguir los pasos de sus vecinos rioplatenses, en términos de la formación de un bloque conservador, controlado por las clases sociales de dueños de la tierra en los campos (Rock 2000).

Los partidos nacieron en 1836 como bandas en el marco de una guerra civil en la que sus antagonistas eran los dos primeros presidentes constitucionales del país. El partido “Blanco” y el partido “Colorado” eran milicias gauchas controladas por caudillos. Originalmente se

trataba de bandas a las que se alinearon distintos actores político-militares y evolucionaron hasta forjarse en actores responsables de la institucionalización del orden jurídico y político. Durante medio siglo después de su independencia, Uruguay permanecía inmersa en guerras civiles que afectaron el proceso de construcción del estado nación. La constitución de 1830 no tenía contemplada la existencia de los partidos y el sistema electoral establecía un sistema mayoritario para la cámara baja y un sistema mayoritario indirecto para la elección de la Cámara de Senadores. El sistema era visto como altamente excluyente. El bajo nivel de institucionalidad del Estado implicaba que, en la práctica, la constitución fuese una política marco con poca legitimidad, bajo la cual el caudillismo y la violencia operaban como las verdaderas fuerzas políticas (Chasqueti y Buquet 2004).

A partir de la constitución de 1918, se dio paso al nacimiento de una serie de arreglos institucionales que permitieron formalizar la democracia y el sistema electoral, se institucionalizó un compromiso de coparticipación política que permitió la pacificación del país. Los partidos dejaron atrás de la idea del enfrentamiento violento y construyeron una democracia de pactos en los que se establecía reglas de juego democráticas que permitiesen equilibrios y balances poliárquicos, así como instrumentos que previnieran la acumulación hegemónica del poder. Se inauguró un sistema bipartidista competitivo que duraría hasta 1971 cuando ingresa al escenario político un nuevo actor partidario (Buquet y Castellano 1995). Para canalizar la fraccionalización existente en los partidos políticos y garantizar que las diferencias ideológicas entre aquellas facciones no implosionasen la unidad partidaria, la nueva carta política circunscribió el uso del DVS para la elección del poder ejecutivo y aplicó el sistema de representación electoral proporcional para las elecciones legislativas (Buquet 2003). Esto último, estableciendo un patrón de distribución de poder con un partido mayoritario, que controlaba dos tercios de los cargos influyentes y un partido minoritario que controlaba solo un tercio de estos (Chasqueti 2018, 47).

Durante este interregno emergieron unas ideas políticas que amalgamaron una matriz partidocéntrica. En primer lugar, planteaban la reivindicación de los partidos políticos como instrumentos fundantes y constituyentes del orden social, en el marco de un enfrentamiento político con respeto irrestricto al ordenamiento jurídico y con vocación reformista. Así mismo, privilegiaban una concepción estatizada de lo público, con límites porosos respecto al ámbito privado. En esta narrativa, se forjó una tradición de arraigamiento de los individuos a las prácticas comunitarias y cívicas, movilizándolo un proceso de politización y laicización de la vida social, en la que el Estado puede intervenir “virtuosamente” tanto para promover los

comportamientos republicanos de los individuos como para bloquear aquellos que son negativos o contrarios al bien común (Caetano 2010).

La expedición de la política constitucional activó un proceso de adaptación institucional a las nuevas reglas de disputa en la arena política por parte de los actores partidistas que participaban de la contienda. Así mismo, se incrementó la politización del contexto social en términos de la valorización de las elecciones democráticas y la participación numerosa en las jornadas electorales. La dinámica descrita operaba en un entorno de creciente polarización política y recesión económica que bordeó el colapso del orden institucional con la interrupción de la democracia en 1933.

El retorno a la democracia marca un nuevo periodo caracterizado por cuatro gobiernos sucesivos del partido Colorado que se extienden desde 1942 hasta 1958 en la que el Partido Nacional llega al poder. Durante aquellas administraciones se profundizó un ideario político que vindicaba el valor de la democracia uruguaya y la trayectoria de crecimiento económico; aunque esta finalmente se estancó y generó una crisis económica que se extendió hasta los años sesenta. También se profundizó el consenso para generar reformas políticas que, entre otras, establecieron la representación proporcional en la elección del Senado, eliminaron la coparticipación en el consejo de ministros (Chasquetti 2003) y permitieron la ampliación del universo de electores, incluyendo el sufragio femenino.

Por su parte, los partidos políticos también generaron nuevas estructuras para la captación electoral. El policlasismo de los dos partidos tradicionales, aunado a su fragmentación interna, inhibió la posibilidad de representar amplias porciones electorales; tanto así, que las posiciones ideológicas de alguna fracción de un partido podían ser más afines a una facción del partido rival (González 1993, 31). Estas características del campo político generaron que el diseño de las políticas públicas sociales estuviese enfocado a intentar favorecer, o al menos no perjudicar, a ningún actor claramente identificable. En caso de que eso no fuera posible, se intentó buscar mecanismos paralelos que compensaran o matizaran dichas pérdidas (Midaglia et al. 2017, 16). Aprovechando su rol tradicional como mediadores de la relación estado-ciudadanía en un contexto institucional de políticas sociales de ampliación de beneficios sociales, los actores partidarios desarrollaron una estrategia de aglutinamiento electoral, a través de la adjudicación de titularizaciones sociales al público de votantes y la regulación en clave clientelística, del mercado laboral y los precios internos.

En 1966 el partido Colorado regresa al gobierno en un escenario social en el que había surgido una guerrilla urbana denominada “Movimiento Los Tupamaros” cuya matriz ideológica estaba orientada por ideas marxistas heterodoxas (Gatto 2004) que reivindicaban la existencia de un “Estado Social” en Uruguay. Asumían la capacidad de dicho “Estado social” para forjar seres altruistas y despojados de defectos. Para ello, la convicción revolucionaria de alcanzar un orden social superior debía descartar cualquier emprendimiento institucional reformista intermedio, por lo que se hacía necesario el uso de las armas. Finalmente, el grupo guerrillero se termina de desarticular completamente en 1972.

En 1971 el sistema de partidos deja de ser bipartidista con el nacimiento del Frente Amplio (FA) como coalición integrada por actores de ideas socialistas, comunistas, independientes y cristianodemócratas desprendidos de los partidos tradicionales (Lanzaro 2001). El FA emergió como un partido marxista de masas durante la crisis más importante del sistema de partidos en la república uruguaya (Lanzaro 2000, Luna 2008). Como parte de dicha crisis, los niveles de desagregación social incrementaron la fragmentación política y exacerbaron la capacidad de los partidos tradicionales para construir consensos y preservar la apertura del sistema democrático. El nuevo partido adoptó un perfil antagónico en la competencia inter e intra partidista desafiando el dominio tradicional del PB y el PC. Así mismo, construyó una base militante y una plataforma de acción pública, articulando la política partidaria con el repertorio de mecanismos que usaban los movimientos sociales, especialmente, sindicatos y estudiantes; bajo esta estrategia, el partido quería ubicarse como máximo aglutinador del caudal electoral de las clases populares, construyendo un resorte de poder que le permitiera competir con los partidos y desafiar los acuerdos que habían sostenido el consenso democrático (Lanzaro 2001). Su participación en la vida política generó una inflexión consistente en la imposibilidad permanente de los gobiernos para contar con mayorías parlamentarias propias (Buquet y Piñeiro 2014). Pese a esto, el surgimiento del FA evidenciaba el desbalance del sistema de político y su debilitamiento para lograr consensos incluyentes que estabilizaran el contexto social.

En el contexto internacional regional había para aquel momento una embestida de valores conservadores y contrarrevolucionarios que también había logrado degradaciones democráticas en Brasil, Argentina y Chile (Busquets y Delbono 2016). La incapacidad de los partidos para hallar soluciones a la situación convulsionada del país en términos de pauperización social, la inflación descontrolada y las prácticas de corrupción de los actores políticos, se exacerbó aún más por la irrupción de la guerrilla urbana y el rechazo a la

militarización creciente de la vida pública. La gravedad del asunto produce un quiebre democrático que degenera en una junta cívico-militar que gobernó el país durante 12 años (Demasi 2013). Durante la dictadura, las prácticas democráticas y los actores partidarios fueron excluidos del espacio público. En aquellos años, la represión estatal adquirió tal intensidad y alcance, que el miedo a sufrir las consecuencias de la represión se vuelve un factor clave para desalentar o desactivar cualquier intento de organización y resistencia” (Yaffé 2012, 20).

Las fuerzas militares impusieron un régimen autoritario conservador guiado por una visión hispanita y neotomista en la interpretación de los valores públicos, apelando a un supuesto “rescate” económico, intelectual, emocional y psicológico de la nación (Olano 2013). Bajo esta prerrogativa se borraron las barreras entre lo público y lo privado, en la medida que cualquier comportamiento íntimo podía ser catalogado como “inconveniente” para “el sistema político global” (Sempol 2014). El gobierno creó la categoría de “subversión” para construir conjuntos poblacionales representados como desviantes del comportamiento patriótico esperado por las autoridades dictatoriales. Esto abrió el camino para despojar del estatus de sujeto a los supuestos contradictores de los valores políticos, sumiéndolos en un limbo de arbitrariedad, tortura y aniquilamiento (Marchesi y Winn 2014).

De 1980 a 1984 inicia un nuevo periodo con el proceso de restauración democrática, transcurre un intervalo denominado “dictadura transicional” en el que se realizaron elecciones internas en el Partido Colorado y el Partido Nacional, y se produjeron fuertes movilizaciones sociales por el retorno a la democracia. En este escenario, los partidos políticos (incluyendo el Frente Amplio) iniciaron un diálogo con militares para tratar de dibujar una ruta de transición democrática que se desarrollaría entre 1985 y 1989 facilitando una salida consensuada con los actores militares. El alto perfil de los actores partidarios en este proceso significó también la reafirmación de la partidocracia, lo que a su vez cortó el espacio de intervención a los movimientos sociales en la escena pública.

Desde 1985 hasta 1990 Uruguay transitó por un proceso de reinstitucionalización parcial, en la medida que, si bien se expandieron las garantías democráticas formales, el gobierno intentó instalar por la vía de los hechos un estado de excepción para imponer restricciones en el ejercicio de los derechos y reencauchar prácticas del pasado dictatorial. Las nuevas reglas electorales estaban relacionadas la reforma del funcionamiento de las elecciones presidenciales. Se instituyó el mecanismo de doble vuelta (DV) [*two round system*], la candidatura única por partido y la realización simultánea de elecciones primarias en todos los

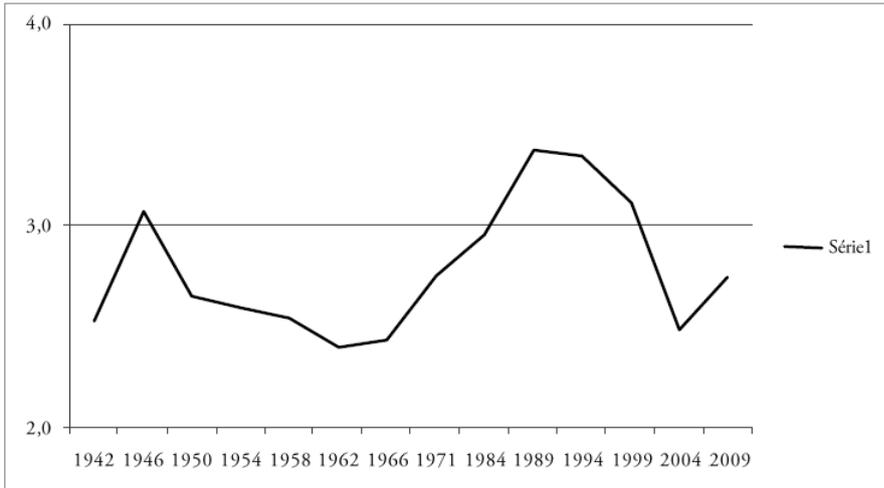
partidos para elegir a los candidatos presidenciales. Así mismo, la reforma electoral también separó las elecciones nacionales de las municipales y parcialmente la parlamentaria de la presidencial por efecto de la segunda vuelta.

Para este momento, El FA había logrado pasar de ser un partido de masas, urbano y de centro izquierda, a un partido “atrápalo todo” [*catch-all party*] que logró constituirse como una organización electoral profesional que generó una estructura de oportunidad a partir de la exacerbación de la matriz de representación partidaria clásica en el contexto social y el debilitamiento de la capacidad de los partidos tradicionales para retener sus electores históricos. El FA logró construir una propuesta política moderada, pero con una ofensiva consistente a las ideas de reforma neoliberal, así mismo, logró tejer alianzas con grupos escindidos de otros partidos y sortear sus tensiones internas derivadas de su alto nivel de fraccionalización. De tal modo amplió su capacidad de agregación electoral al ampliar el clivaje tradicional asociado a la clase trabajadora subordinada. Lo anterior, sin desarraigar las apuestas históricas que motivaron su formación y emergencia en el sistema de partidos (Luna 2007, Lanzaro 2001).

Actualmente, el sistema de partidos cuenta con cuatro organizaciones partidarias con escaños en el parlamento. Dos partidos tradicionales (PC y PN) configuraron un esquema bipartidista que desapareció con la irrupción política del FA. Por otro lado, existe un cuarto partido con representación parlamentaria de escasa capacidad política: el Partido Independiente (PI). Dicha agrupación se originó por una escisión del FA y se ubica en la centroizquierda del espectro político (Buquet y Piñeiro 2014).

El Índice Laakso Tagapera de número efectivo de partidos políticos en Uruguay de 1942 a 2009 muestra que, aunque teóricamente la incorporación de la DV favorece la fragmentación del sistema de partidos, empíricamente la evolución del número efectivo de partidos (NEP) no mostró una tendencia al aumento con posterioridad a la reforma electoral del 1996, momento en el cual se produjo el pico más alto de fragmentación para luego continuar una trayectoria de descenso. Sin embargo, sí se produce un cambio hacia tendencia creciente en las elecciones del 2009 (Figura 6.1).

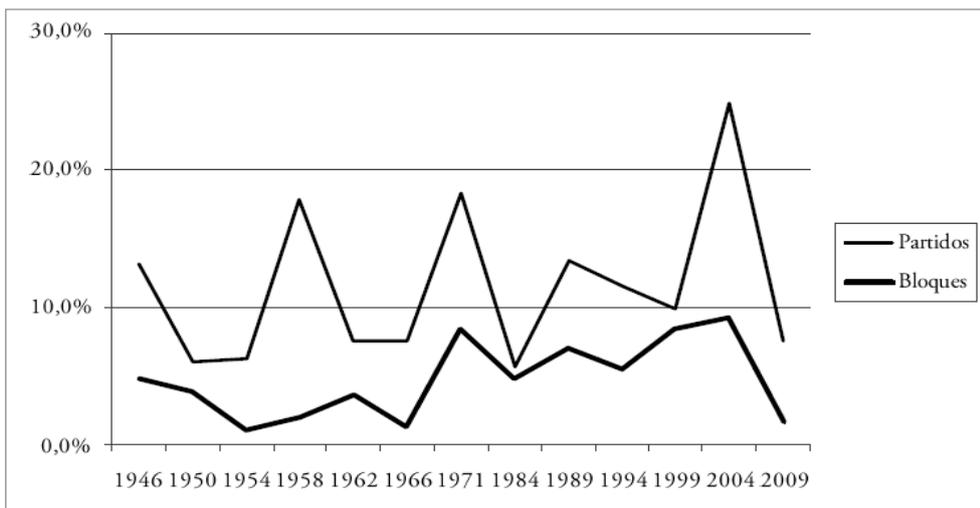
Figura 6.1 Índice Laakso Tagapera



Fuente: Buquet y Piñeiro (2014, 140).

Por su parte, el Índice Pedersen de Volatilidad Electoral (Buquet y Piñeiro 2014) muestra que Uruguay es un país con valores moderados de volatilidad, con picos causados en “elecciones críticas” en las que el electorado experimenta un realineamiento mayor que se sostiene en el mediano plazo, causando realineaciones de las fuerzas y las capacidades de los actores políticos en la arena política (Figura 6.2). Puede observarse que el último pico de la serie se produce en el 2004 con la llegada del FA, posteriormente, la volatilidad bajó en las elecciones del 2009 (7,9%) y continuó esa tendencia hasta el año 2014 (4%) (Chasquetti 2019).

Figura 6.2 Índice Pedersen de Volatilidad Electoral



Fuente: Buquet y Piñeiro (2014, 138).

6.1.1.3 Regimen presidencial y relación ejecutivo-parlamento

Uruguay tiene régimen de gobierno presidencialista pluralista (Lanzaro 2012), que ha atravesado múltiples experimentaciones y reformas institucionales que han adoptado modelos bicéfalos, colegiados y dúplex en el ejercicio del poder ejecutivo (Chasquetti 2018). Las instituciones formales han privilegiado una tendencia a reforzar los poderes del presidente, especialmente, a través de las reformas constitucionales de 1966 y 1996. Por otro lado, el poder legislativo es ejercido por una asamblea legislativa bicameral, aunque se han producido varios intentos de parlamentarización mediante reformas constitucionales en 1934, 1942, 1952 y 1967 (Gross Espiell 2002; Pérez Antón 1989). Tanto el presidente como los parlamentarios son electos para periodos de cinco años, sin embargo, solo los segundos actores tienen reelección inmediata. Esta regulación institucional ha generado que la capacidad de control y autoridad de los presidentes respecto a los miembros de su partido disminuya paulatinamente en el ocaso de los gobiernos, debilitando su capacidad de posicionar la agenda pública y revitalizando el rol en esta materia a favor de los líderes partidarios en el parlamento.

La figura del presidente está dotada de altas facultades formales para ejercer influencia sobre el proceso de formulación de políticas públicas, tales como la facultad de veto en el marco de la aprobación de proyectos de ley, la discrecionalidad en el nombramiento de cargos administrativos de primera línea y la facultad exclusiva para activar la presentación de proyectos de ley en ciertos sectores de política como pensiones, empleo público, presupuesto e impositivo. Así mismo, aunque la constitución tiene contemplado un mecanismo de democracia directa denominado “referendo derogatorio de leyes”, los asuntos de los que el presidente tiene el monopolio de política están blindados de iniciativas revocatorias por parte de la ciudadanía.

Por su parte, el Congreso (que dispone de baja capacidad técnica y presupuestal) ostenta la facultad de vetar iniciativas legislativas del presidente (Bergara et al. 2006). Informalmente, se ha producido una delegación hacia el ejecutivo para el diseño de políticas públicas, en la medida que aquella rama del poder tiene mayores recursos y agentes para liderar dicho proceso. Este fenómeno ha generado problemas de implementación en algunos sectores de política, debido a que los legisladores presionan informalmente con posterioridad al diseño para generar recalibraciones en las estructuras de implementación. Así mismo, los grupos de interés prefieren concentrar sus esfuerzos de cabildeo ante los actores de la rama ejecutiva con mayor intensidad en comparación a los de la rama legislativa.

Estas prerrogativas deben ser valoradas en el marco de un sistema de partidos altamente fragmentado y fraccionalizado que aumenta el número de actores y agentes en contienda durante el proceso de formulación de políticas. Este último aspecto ha forjado una dinámica política en la que el ejecutivo debe negociar tanto con los líderes de las agrupaciones partidarias como con los líderes de las facciones. Sumado a esto, la transición de un sistema bipartidista a uno multipartidista (Lanzaro 2001; Chasqueti 1997) explica cómo los presidentes se vieron ubicados (desde aquel momento y hasta el 2005) en una posición minoritaria en el escenario político, en la medida que necesitan de coaliciones de gobierno entre distintos actores partidistas para asegurar acuerdos de cooperación temporal que permitan fijar agenda y lograr su institucionalización.

Lo anterior condujo a una competencia intensa inter e intra-partidaria, basada en el intercambio de apoyo político a proyectos estratégicos, por participación en el gabinete de los miembros de los partidos y las facciones que integran la coalición gubernamental. En este campo transaccional, los actores legislativos que integran las coaliciones de gobierno tienen un incentivo positivo para desintegrar y forjar nuevas alianzas antes del inicio de las campañas electorales. Por esta razón, la agenda institucional tiende a movilizarse de las preferencias del ejecutivo hacía las preferencias de los actores legislativos en el periodo final de los gobiernos, donde aumentan los niveles de conflicto sobre los asuntos de política.

La llegada del Frente Amplio al poder, ganando en primera vuelta las elecciones presidenciales de 2004. (también logrando una victoria significativa en las elecciones municipales en el 2005) los ubicó en una posición de dominancia, apalancada con una mayoría absoluta en las dos cámaras del parlamento (52%). En este contexto se generaron dos cambios en las tradiciones institucionales relacionadas con el regimen presidencial. En primera instancia, el gobierno no tuvo que optar por forjar una coalición parlamentaria, sino que disponía de mayorías para definir la agenda institucional (Lanzaro 2010), por otro lado, el presidente de aquel momento, disponía de capitales carismáticos que lo posicionaban como líder del partido, adicionalmente, los líderes de las facciones fueron estratégicamente ubicados en el gabinete por lo que el jefe de Estado se constituyó como un *primus solus* en vez de un *primus inter pares* (Bergara et al. 2006).

Durante este periodo de gobierno también se produjo una expansión de la institucionalidad de la Presidencia de la República creando agencias, unidades y secretarías de apoyo técnico para

el diseño de políticas públicas en sectores estratégicos emergentes y/o estratégicos para el gobierno. Sin embargo, en el aparato burocrático uruguayo se producen disputas entre los agentes de diseño por las lógicas fundamentales que encuadran la construcción de los problemas y definen la selección de los instrumentos de intervención. En esta medida, algunos actores intentan legitimar políticamente la decisión pública, alineando su contenido a las perspectivas y expectativas de los grupos-meta focalizados, mientras que otros disputan que el contenido de las políticas no se realice a partir de cálculos racionales instrumentales inspirados en la ciencia económica.

Esta tensión debe ser interpretada en un contexto de alta cultura de estatización de lo público (Caetano 2010) en el que las decisiones políticas se producen en el marco de negociaciones entre los actores de partidos y facciones, adoptando adicionalmente, mecanismos de participación de democracia directa para incorporar las ideas e intereses de los ciudadanos que se consideren afectados por la decisión. En una trayectoria histórica de burocracias escasamente especializadas (Midaglia y Antía 2007a) es común que servidores públicos de primera y segunda línea ocupen sus posiciones, más en virtud de valores asociados a la sensibilidad política y a la capacidad de representación, que al conocimiento técnico sobre los sectores de política (Garcé 2017). En suma, la capacidad del sistema político para agregar las demandas de los ciudadanos y grupos de interés es inversamente proporcional a la capacidad de incorporación de expertos y sus saberes en el policy-making (Garcé 2009, 95).

En este periodo también se producen cambios en las políticas de planeación. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto²⁵ (OPP) adquiere relevancia después de un periodo histórico de poca actividad como motor de planificación. En el 2005 se produce un proceso de rediseño interno para propulsar su capacidad en la formulación de planes sectoriales y globales, así como la armonización de los planes de los Ministerios. Desde 2007 la OPP asume como objetivo la instrumentación de dos ejes estratégicos de una política de “Transformación Democrática del Estado”. El primero, avanzar en el proceso de descentralización y territorialización de las políticas; y el segundo, plantear la reforma del Estado bajo un ideario de incrementación y diversificación de los mecanismos de participación ciudadana.

Otro frente de acción de este organismo es la asesoría al Ejecutivo para la presentación de la Ley de presupuesto quinquenal que se presenta al inicio de cada gobierno. Este es el principal

²⁵ Entidad creada en 1967 como instancia incubadora de las políticas de planeación pública y adscrita a la Presidencia de la República. Su diseño estuvo influenciado por ideas e instituciones desarrollistas promovidas por la CEPAL y por la experiencia francesa de planeación presupuestal indicativa y parcial (Bertola et al. 2018).

instrumento de planificación macro que tiene el gobierno para fijar sus objetivos y metas de política. El proceso de diseño se activó con la intervención de la “Comisión de Análisis Inicial” que se encarga de indagar la información contenida en los distintos sistemas de información en relación con las metas y objetivos planteados por las unidades ejecutoras y su capacidad de ejecución presupuestal en la vigencia anterior. De este proceso se obtiene un “Informe sobre propuesta preliminar”. Este documento pasa a la Comisión de Análisis Estratégico que evalúa el alineamiento de la propuesta a los lineamientos del gobierno, las proyecciones presupuestales realizadas y la consistencia entre los instrumentos y los fines de las políticas. Posteriormente, el proyecto de presupuesto se presenta al parlamento para su aprobación sin que su discusión implique la agregación de nuevas partidas presupuestales que sobrepasen los montos y rubros fijados por el ejecutivo.

6.1.2 Contexto socioeconómico y régimen de bienestar. Un proyecto de ciudadanía universal estratificada

6.1.2.1 Economía y ciudadanía

En el proceso de concreción del Estado nación no hubo un movimiento rural capaz de imponerse como actor político sustantivo. Tampoco una clase obrera autónoma o una burguesía fuerte para imponer unilateralmente sus ideas e intereses. Las bajas capacidades de los actores económicos y sociales en términos de organización y capacidad de recursos para imponer sus perspectivas necesitaron ser integradas políticamente para legitimar un “régimen social benigno” (Moreira 2008, 373). Sin embargo, en dicho proceso se excluyeron las prácticas e identidades culturales que iban en contravía de los estereotipos sociales que evocaban la uniformidad poblacional y la ausencia de diferencias irredimibles que implicasen conflictos irredimibles. Si bien en el territorio había poblaciones nativas, estas eran escasas en la época colonial y se redujeron aún más en el proceso independentista vía exterminio o absorción cultural (Arocena 2009). En cuanto a la población afro, luego de la abolición de la esclavitud en 1842 continuaron siendo sometidos a cursar vidas precarizadas.

Las políticas económicas uruguayas han alternado dos estrategias diferentes de crecimiento económico en tres etapas distintas. La primera etapa transcurre desde 1870 hasta 1930 y está orientada por estrategias de integración internacional bajo principios de apertura económica. La segunda etapa comprende el periodo entre 1931 hasta 1973 en el que el fortalecimiento del mercado interno era la principal prioridad de los instrumentos de gestión económica. La tercera etapa se extiende desde 1974 hasta la actualidad en el que nuevamente se ha apostado

por la liberación de la economía (Oddone y Marandino 2016, 2). Por su parte, la trayectoria del sistema de protección social puede ser dividido en siete etapas: la primera comprendida, entre 1815 a 1950. La segunda se extiende desde 1951 a 1970. La tercera abarca desde 1971 hasta 1985. La cuarta se ubica entre 1986 y los primeros años de la década de 1990. La quinta se desarrolla desde 1991 al 2001. La sexta transcurre entre el año 2002 hasta el año 2006 (Midaglia et al. 2008). Finalmente, la última inicia en el 2007 y se extiende hasta el 2018.

La primera etapa corresponde a la emergencia y consolidación del sistema de bienestar y protección uruguayo. El proceso inicia por un asentamiento en el contexto social de una interpretación particular de los valores públicos que guían las estructuras institucionales del Estado. Estas interpretaciones han marcado los patrones políticos y sociales de definición de la ciudadanía ¿De qué se trataba?

Un amplio sistema de relatos, símbolos y mitos que se dieron durante el proceso independentista y el nacimiento republicano que fundaron una matriz democrático-pluralista de base estatista (Yaffé 2001) y partidocéntrica que apela a la “excepcionalidad uruguaya” (Caetano et al. 1987, Menéndez-Carrión 2019) como autoreferente que impulsa una racionalidad reformista y gradualista en el ámbito del Estado, en otras palabras, un posicionamiento que propugna por un balance en el que se intenta preservar aquello que sirve para mantener la estabilidad institucional, pero cambiando lo necesario para diluir las condiciones que se aproximan como una potencial ruptura de los consensos democráticos o que alejan al país de una posición de “vanguardia” en la gestión pública. En esta línea, adquiere importancia la exaltación de la seguridad y del legalismo en la cultura institucional, en términos del respeto total a las reglas formales y un posicionamiento optimista respecto a la calidad de la convivencia social (Caetano 2010, 163).

Durante 1917 y 1931 el gobierno emprendió un proyecto de modernización social y política del país (Díaz-Langou 2021) que desencadenó el nacimiento del sistema de protección social, en un contexto en el que se venía produciendo una ampliación de los nichos electorales y una movilización consistente por parte de clases medias y trabajadoras. Por lo anterior es posible afirmar que la emergencia de dicho sistema respondió a la presión de demandas aisladas por parte de actores sociales organizados, en un estilo clientelar de la competencia política que al mismo tiempo también trataba de asegurar la cohesión social y la consolidación de un proyecto de nación. El mencionado sistema operó en un mercado laboral de alta informalidad y consolidó un componente de bienestar contributivo, relativamente estratificado que distribuía bienes públicos con calidades diferenciales según la adscripción laboral del

beneficiario. Por lo anterior, la titularización de bienes y servicios públicos se mantuvo restringida al universo de trabajadores formales (Antia et al. 2013, Filgueira 2007).

Hacia 1943 la lógica fundamental que orienta la estructuración del sistema de protección social varía, proponiendo la expansión de las políticas sociales, hasta alcanzar la cobertura masiva y la institucionalización de múltiples prestaciones bajo un estilo estratificado de provisión. El cambio se originó en un contexto institucional de partidos políticos policlasistas, un entorno favorable a la inclusión de los actores políticos en contienda y con apertura para capturar y transformar los conflictos sociales en discusiones formales sobre asimetrías en la distribución de beneficios (Midaglia et al. 2017).

El segundo periodo se caracteriza por la ampliación de las prestaciones públicas sociales en un contexto de alta conflictividad social y erosión de los consensos democráticos partidarios. Lo anterior aumentó la complejidad de los procesos de reforma en un entorno institucional con niveles embrionarios de coordinación interestatal de la política social (Midaglia et al. 2017, 17). En el plano económico se produce un periodo de estagnación y de inflación crónica que comenzó a finales de la década de 1950.

En el tercer período se da un momento preautoritario y otro autoritario cuando se suspenden las garantías democráticas. Durante este interregno, el gobierno emprende una trayectoria de políticas de liberación económica y apertura externa y se producen cambios marginales en el sistema de protección social, especialmente en el subistema de salud y el de educación con reducciones presupuestales que afectaron la calidad de la prestación del servicio (Midaglia et al. 2010). En el ámbito de la política macroeconómica, se abolieron las licencias y cuotas de importación, se disminuyeron las tarifas arancelarias, el mercado de divisas fue desregulado y se liberalizó el mercado de capitales. Así mismo, se produjeron esfuerzos para promover y diversificar productos no tradicionales de exportación.

Posteriormente, se produce la reapertura democrática de las instituciones y se canalizan un conjunto de demandas sociales a través de la restitución y ampliación de beneficios sociales a través de la creación de nuevos programas públicos. Durante este periodo se dio un crecimiento continuo de la economía y una trayectoria de disminución de la pobreza que se extendió hasta 1995. La segunda mitad de la década de los noventa representa una etapa de consolidación democrática, sin embargo, también está acompañado de un nuevo empujón de reformas neoliberales. Las principales políticas económicas se focalizaron en la liberación comercial del país, la desregulación financiera y la flexibilización laboral. Por otro lado, también se desplegó un paquete de desmonopolización de servicios públicos prestados por

entidades del Estado y una estrategia de reducción de la planta de funcionarios públicos que se extendió hasta el 2005 (Bertino et al. 2020, 42). No obstante, el uso de mecanismos de participación directa para el veto de normas (Moreira 2004, 30) y la falta de consensos entre los actores de la coalición de gobierno bloquearon parcialmente los objetivos de privatización.

En materia de protección social, las reformas económicas también intentaron generar un cambio de paradigma en las políticas de bienestar social (Serna 2010, 142). A este conjunto de ideas que movilizaron la intención de reforma, se le conoció posteriormente como el modelo “LACE” es decir, el modelo liberal, aperturista, concentrador y excluyente. En el nivel meso la implementación de dichas reformas su concreción fue “moderada” o “cauta” a partir de recalibraciones de distinta envergadura según cada subsistema de política (Midaglia et al. 2013). Esto significa que no se dio desarticulación completa del sistema de bienestar social (Barba 2019) debido a los siguientes factores: a. el efecto del legado histórico estatista sobre el sistema de bienestar, b. las ideas que orientaban a los técnicos y políticos vinculados a los procesos de reforma, c. la erosión del *locus* de autoridad ejecutiva por la fragmentación partidaria (Castiglioni 2005) y d. el poder de veto ejercido por actores partidarios de izquierda que asumieron el rol de opositores de las iniciativas de desmantelamiento del sistema de bienestar social (Midaglia y Antía 2007a, 2011).

Para comprender el nivel de los cambios de política que se produjeron en el sistema de protección social es necesario remitirse a cada subsistema de política social, ateniéndose a los criterios de orientación y forma de provisión de los bienes y servicios. En el caso del subsistema de pensiones se produce un cambio de paradigma, al transformar un subsistema estructurado en una lógica de reparto simple, solidaridad intergeneracional y administrado monopólicamente por el Estado por un subsistema de tipo mixto en 1995. En el subsistema de educación público formal los cambios estuvieron enfocados a la extensión de la educación básica, pero, a diferencia de otros países, se preservaron fuertes estructuras institucionales de centralización y se descartó el uso de instrumentos de privatización.

En el subsistema de grupos poblacionales dependientes, se incluyeron nuevas categorías de riesgo social que generaron nuevas políticas focalizadas y grupos meta, asociados a las situaciones de calle, atención integral de la infancia, embarazo adolescente y problemas de insuficiencia alimentaria. Para la puesta en marcha de los bienes y servicios asociados a las categorías de riesgo descritas, el gobierno estructuró cadenas de entrega en la que participaron organizaciones de la sociedad civil sin ánimo de lucro. En todo caso, la provisión de dichos bienes y servicios sectoriales tenían bajos niveles de coordinación en términos de forjar una

mallla integral de protección social, por lo que había una fuerte dispersión de los servicios al interior del entramado institucional (Midaglia y Antía 2007a, 2011). Por su parte, el efecto de las reformas sociales y económicas fue especialmente bajo en el subsistema de salud debido a la fuerza política de los actores corporativos y el nivel de institucionalización que históricamente había alcanzado la prestación del servicio a cargo del Estado (Midaglia y Antía 2007a, 2011).

6.1.2.2 Un nuevo escudo de protección social

Entrada la década de los 2000 se ponen en marcha un conjunto de prestaciones sociales de emergencia como respuesta a las consecuencias sociales que produjo la crisis económica del 2002, de la que se produjo un fuerte proceso de empobrecimiento, fragmentación social y pérdida de equidad (Midaglia y Antía 2007b). En el 2005 el FA gana la presidencia y obtiene un alto número de escaños en el parlamento, que garantizan la mayoría en la toma de decisiones. Para este momento, el FA había cambiado su perfil político de uno “frentista” a u otro “progresista”, que le permitió moderación en la agenda de políticas y situarse como una alternativa electoral viable (Garcé y Yaffé 2006).

Lo anterior porque en su primer perfil, los objetivos de política estaban anclados al impulso de postulados estatistas relacionados con la planificación económica, la nacionalización del comercio y de la banca, la reforma agraria basada en la expropiación de tierras, la renegociación de la deuda externa, así como posiciones antimperialistas contraria a los Estados Unidos y a toda forma de imposición por parte de organismos internacionales. Por el contrario, en el segundo perfil, la carga radical en los objetivos de intervención había sido disminuida, por lo que apelaban a un vocabulario político asociados al uso de categorías tales como “redistribución”, “igualdad” y “justicia social”. Así mismo planteaban una concepción más participativa de la democracia, pero en el marco del cumplimiento de metas macroeconómicas como el equilibrio fiscal y el control de la inflación (Lorenzoni y Perez 2013).

El nuevo gobierno puntualizó dos objetivos generales de intervención. El primero fue ofrecer “políticas innovadoras” para la atención de la situación social crítica en la que se encontraba buena parte de la ciudadanía, especialmente, en lo atinente a la pérdida de la capacidad integradora del mercado de trabajo y el aumento de los índices de pobreza. La segunda meta fue atender las demandas de los actores colectivos históricamente aliados a esta agrupación política, así como los planteos de grupos sociales afectados o descontentos con las reformas

sociales implementadas en las anteriores administraciones (Midaglia y Antía 2011, 26). Una de las principales políticas de gestión de este periodo fue el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES). Su adopción intenta recuperar el legado histórico de bienestar, reutilizando instrumentos clásicos, pero adaptándolos al contexto contemporáneo o combinándolos con nuevas estrategias de acción. El PANES estaba orientado al abordaje de los problemas públicos encuadrados bajo la categoría de “emergencia social”.

En el corto plazo, dicha política se articuló a través de ocho componentes instrumentalizados a través de transferencias monetarias condicionadas, así como intervenciones en el subistema de salud, educación y vivienda.²⁶ El Plan de Emergencia atendió a 76.991 hogares y 337.240 personas (Midaglia y Antía 2007a, Midaglia 2007). Los resultados de implementación de esta política permitieron reducir la tasa de indigencia en un 50% y disminuyó la pobreza extrema al 1,7% (Mirza 2010, 303). Estas políticas fueron implementadas en el marco de una nueva arquitectura institucional para la implementación de políticas sociales, a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (MIDES) (Midaglia et al. 2010). Su propósito esencial es el de coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el poder ejecutivo, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación (Parlamento de Uruguay 2005). Para tal finalidad, también se diseñaron un conjunto de ámbitos de articulación interministerial para la implementación de políticas sociales y la prestación de servicios de distinta jerarquía y nivel operativo (Castillo et al. 2015).

En el nivel macro se ubica el Gabinete Social, en el nivel meso se encuentra el Consejo Nacional de Políticas Sociales y comisiones temáticas específicas, finalmente, en el nivel micro operan mesas interinstitucionales y grupos de conducción y asesoramiento en la implementación de la oferta de programas sociales (Castillo et al. 2015). La lógica de causa efecto que operó en esta decisión política fue la de emplear instrumentos de articulación para atender un problema visibilizado e institucionalizado en la agenda por el gobierno del FA, según el cual, las políticas sociales adolecen de “severos problemas de coordinación y articulación interinstitucional, superposición y fragmentación de las estrategias de acción pública” (Consejo Nacional de Políticas Sociales 2009, 19).

²⁶ Uno de estos componentes se llama Plan Alimentario Nacional (PAN). Se trata de una política de transferencia monetaria dirigida a aquellos hogares que se encuentran en situación de extrema pobreza (Failache et al. 2015). Posteriormente, la política pasó a llamarse “Tarjeta Uruguay Social” (TUS).

Pese a ello, algunos actores académicos han detectado empíricamente que en el entramado descrito persiste un déficit de autoridad institucional e incentivos de gestión capaces de propiciar altos niveles de coordinación interinstitucional de la oferta programática (Midaglia y Villegas 2018). Finalmente, el MIDES también agrupó una serie de institutos que se encontraban dispersos en el entramado institucional y que respondían aisladamente a demandas sociales emergentes: Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Instituto Nacional de la Juventud (Midaglia y Antía 2007a, 145).

Posteriormente, inicia otro periodo con la puesta en marcha de un proceso de reforma del sistema de protección social. Dicho proceso implicó recalibraciones en ciertas áreas de política y una tendencia a la desmercantilización de bienes y servicios, que implica concebir las prestaciones sociales como una cuestión de derecho a ser garantizado por el Estado y una ampliación de costes, traducida en la expansión del gasto público o presupuesto en el área de reforma (Midaglia y Antía 2007a).

Una de las principales políticas adoptados en este periodo es el “Plan de Equidad” (Presidencia de la República 2007). El Plan incorpora una lógica fundamental que presenta la pertinencia de la política en términos de la corrección de vacíos en la intervención pública y el posicionamiento de grupos sociales excluidos como merecedores de protección social pública. En el corto plazo, el plan planteó la atención de la situación de la pobreza. Para ello, se adoptó un instrumento de transferencia monetaria no condicionada denominado “Asignaciones Familiares” (AFAM-PE) cuyo grupo meta son los menores de 18 años, las personas en situación de discapacidad y las mujeres embarazadas que pertenezcan a hogares en situación de vulnerabilidad social (Failache et al. 2015).

Tanto este instrumento como el denominado “TUS” están diseñados para incluir a toda su población objetivo como beneficiarios efectivos (Tejera 2013). Empíricamente, ambos instrumentos han evidenciado incidencia redistributiva, impactando en los indicadores de pobreza y desigualdad (Amarante et al. 2012; Amarante et al. 2014). En este contexto institucional, la focalización no tiene incorporado un supuesto de restricción de la intervención estatal, por el contrario, el “principio de conducción del Estado” y el de “orientación universalista del acceso” nuclea la racionalidad política de los actores formales, por lo que el diseño de un entramado de políticas focalizadas es significado por los diseñadores de política como una herramienta para reducir la estratificación de prestaciones sociales universales que cubrían tradicionalmente a las personas del sector formal con un

nivel medio y alto de ingresos (Tejera 2013, 19). En otras palabras, las políticas focalizadas funcionan como un eslabón para acceder a las políticas universales, su función es generar ampliaciones de las titularizaciones del Estado y de los grupos meta merecedores de beneficios de política; se trata entonces de una estrategia para lograr adherencia e integración de grupos excluidos en los esquemas de prestaciones sociales, articulando una perspectiva multidimensional en la estructura de riesgos que vertebra el sistema de protección social.

Para llevar a cabo la selección de los grupos meta se utilizan dos mecanismos de focalización. El primero es una herramienta de comprobación de medios de vida directa e indirecta. La herramienta es operada administrativamente por el Banco de Previsión Social (BPS) a partir del control mensual del ingreso formal anual per cápita del hogar. El segundo, se realiza con base a un instrumento nodal denominado "Índice de Carencias Críticas" (ICC), elaborado a partir de un modelo probit que estima la probabilidad de que el hogar pertenezca al primer quintil de ingresos per cápita. Este índice busca reconocer y visibilizar situaciones de vulnerabilidad analizando la situación del hogar a partir de diversas dimensiones tales como educación, ingresos, condiciones de la vivienda, entre otras. El índice permite asignar un puntaje de los posibles beneficiarios y fijar un umbral de selección (Lavalleja y Tenenbaum 2020; Colombo et al. 2013; MIDES 2015).

En el largo plazo, el plan buscaba incidir en las estructuras de desigualdades sociales y económicas que operan en el contexto. Para tal finalidad, el gobierno emprendió reformas en distintos sectores de política (tributos, salud, educación y vivienda), planteando adicionalmente una reforma administrativa de la gestión estatal bajo el supuesto de que la armonización de las políticas universales y focalizadas existentes en la oferta institucional podía conducir a optimizar la malla de protección social del Estado y, por ende, su capacidad de atender las necesidades de los distintos segmentos sociales.

En un nuevo empuje del proceso reformista, en el 2011 el Consejo Nacional de Políticas Sociales aprueba un documento denominado *La reforma social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*. Dicho documento institucionaliza la intención de reformar la matriz de protección social, de tal manera que su arquitectura institucional permita incrementar la eficiencia distributiva del Estado a través de las políticas sociales. Al respecto la voz del gobierno presenta como objetivo de la reforma: "Garantizar que los frutos de la renta nacional sean distribuidos equitativamente entre toda la población, para que efectivamente se ejerzan plenamente los derechos sociales, económicos, culturales y políticos" (Presidencia de la República 2011, 11).

Lo anterior, para forjar una estrategia de desarrollo humano que:

Se orienta al aumento de las opciones de todas y cada una de las personas (en aspectos tales como el acceso al conocimiento, a alimentación adecuada, a servicios de salud de calidad, a vida más segura, a esparcimiento satisfactorio, a libertades políticas y culturales, etc.), posibilitando que estas disfruten de vidas largas, saludables y creativas; con una vinculación virtuosa entre los mecanismos instituidos de integración y bienestar y el sentido de pertenencia y adhesión (comportamientos y valores compartidos) de las personas y grupos a la sociedad de la que forman parte (Presidencia de la República 2011, 11).

La reforma planteó una búsqueda por abordar el problema de la desigualdad a través de lógicas interpretativas que encausaron el debate teórico de la opresión primaria y secundaria, a través de la selección de la clase como factor matricial que explica la desigualdad social. En efecto, las ideas que orientaron el proceso de la denominada reforma posicionan en el centro del problema público las desigualdades distributivas del régimen capitalista. Por ello, las hipótesis de intervención apuestan por plantear las asimetrías que presentan en el mercado de trabajo como lógica de acción política. En esta mirada, hay un supuesto según el cual, la explotación económica origina la desigualdad de clase, de la que se desprenden otras formas de desigualdad que restringen el despliegue de los ciudadanos y sus capacidades.

Particularmente, el documento reconoce seis tipos de desigualdades secundarias: desigualdades territoriales, desigualdades intergeneracionales, desigualdades de género, desigualdades por origen étnico-racial, desigualdades por condición de discapacidad, y desigualdades asociadas a la orientación sexual e identidad de género.

Para combatir de dichas desigualdades el gobierno propuso avanzar en la corrección de desfasajes institucionales y la articulación estratégica de los tres componentes macro del sistema de protección social: el de políticas universales dirigidas a la totalidad de la población, el de las políticas dirigidas a la población en situación de pobreza o vulnerable a la pobreza denominado “Red de asistencia e integración social” y el de políticas para la atención de la pobreza extrema. Lo anterior en la medida que la trayectoria histórica de configuración del sistema de protección social ha generado ciertos solapamientos, conflictos y descoordinaciones entre las políticas sociales, cuyo resultado es la dispersión programática.

Este fenómeno se explica por los cruces entre las ideas e instituciones que configuran las prestaciones clásicas del sistema de protección social y aquellas que vertebran las intervenciones públicas focalizadas en un contexto institucional en el que predomina un estilo de gestión sectorial en el sistema de protección social (Fuentes y Midaglia 2018) que opera bajo la lógica de considerar que las poblaciones en condiciones socioeconómicas críticas no integran su nómina de beneficiarios (Midaglia y Villegas 2018).

Empíricamente se ha evidenciado que en el sistema de protección social conviven dos tipos de prestaciones focalizadas (MIDES 2008, 2016), su diferencia radica en la lógica con la que se concibe la focalización (Entrevista #1, Entrevista #8). Por un lado, hay unas prestaciones diseñadas de manera relacional, de tal modo que funcionan como eslabones de conexión a las políticas universales. Estas prestaciones incorporan lógicas multisectoriales o sistémicas, en el sentido de orientar reconfiguraciones estructurales en los modos de distribución de bienestar. Por otro lado, unas prestaciones tienen un diseño singular, que no trascienden la mera provisión de cierto bien o servicio en particular. Son prestaciones atomizadas que no están pensadas para activar sinergias con el resto de las políticas sociales. Cuantitativamente las primeras constituyen el 32,5% de la cantidad de programas disponibles en la oferta pública, mientras que las segundas constituyen el 52,5% (Midaglia y Villegas 2018, 36).

6.2 Análisis del contexto del asunto de política

6.2.1 La relación dialéctica entre la construcción de los grupos sociales y la construcción de los grupos meta

6.2.1.1 Las personas trans como grupo-meta de la política punitiva:

A principios del siglo XX, Uruguay experimentó un proceso de medicalización del mundo social, a través de estos debates se construyen discusiones particulares sobre la eugenesia.

La principal línea de acción de los promotores de estas ideas se concentraba en una biopolítica de la procreación, bajo el supuesto que solo las personas consideradas como “sanas” podían engendrar, mientras que los enfermos debían ser objeto de restricciones (incluida la esterilización) para prevenir el nacimiento de su prole. En esta discusión, el gobierno debía regirse por leyes inspiradas en la ciencia para procurar la adecuada conservación de la especie. Como consecuencia, la medicina influyó en la distribución de conocimiento social en el contexto, apalancando imaginarios y estereotipos que permitieron marcar socialmente los anormales, los criminales y los marginales.

En el terreno específico de la psiquiatría fueron desplegados dispositivos de saber que monopolizaron el conocimiento y la regulación de las prácticas sexuales. En esta línea, desde el Estado también se inauguraron tecnologías para la contención, represión y aislamiento de todas aquellas personas que se desacoplaban del estándar normativo de la sexualidad. Para este momento se encontraba vigente en Uruguay la teoría de Krafft-Ebbing (1886) quien condensaba en la categoría de “perversiones sexuales” la homosexualidad y el travestismo.

En el campo jurídico penal emergieron los dispositivos sancionatorios del régimen de veridicción impuesto por la psiquiatría. El primer código penal aprobado en 1889 contemplaba la sodomía como un delito (cuando se producía sin consentimiento) e imponía una pena privativa de libertad de cuatro a seis años. Así mismo, incluyó conductas penales asociadas al ultraje al pudor a través de actos impúdicos y obscenos, que se utilizaban para mantener la subordinación social de las personas cuyas prácticas iban en contravía a las normas sexuales. Lo anterior generó que los homosexuales fuesen asiduamente perseguidos y fichados por las autoridades de policía en el espacio público. Especialmente, entre 1921 y 1930 la dirección de la policía de Montevideo se planteó el borramiento público de los “depravados sexuales” y los “afeminados indecorosos” de las calles de Montevideo (Sempol 2019). Lo anterior en un espacio social caracterizado por prohiar el uso de la violencia, la imposición y la violación de los derechos individuales en beneficio de la salud pública (Barran 2012, 97).

Durante la etapa inicial del siglo XX en Uruguay, el espacio social era completamente hostil a reconocer a los homosexuales como mercedores de algo disinto a restricciones, rechazo, punición o tratamiento psiquiátrico. La inscripción del imaginario hiperintegrador y de la primacía de lo público sobre lo privado durante las primeras décadas del siglo tuvo un triple efecto societal. En primer lugar, justificó la puesta en marcha de una economía política de la población que garantizara la homogenización cultural de la población, bajo una matriz de cosmopolitismo eurocéntrico que desplazaba todo aquellas expresiones étnicas y raciales que no tuvieran un perfil caucásico. En segundo lugar, legitimó políticamente comportamientos intervencionistas y arbitrarios por parte de autoridades de policía en la órbita privada de los homosexuales, a través de redadas, ingreso al domicilio privado y exposición pública. En tercer lugar, redujo lo público a la contienda de las diferencias políticas partidarias, bloqueando la puesta escena de las ideas que pretendieran llevar al escenario público “diferencias” que socialmente estaban contenidas en la esfera privada.

Durante los años cincuenta, sesenta y setenta la psiquiatría apostaba por una explicación causal de la homosexualidad como patología, atribuyendo efecto al contexto de los individuos (Sempol 2018). De acuerdo con esto, una persona era “homosexualizable” si se lo colocaba en un “ambiente pervertidor” que no acentuaba la estilización corporal a través de la iteración de las normas sexuales. Debido a esto, la psiquiatría proponía un relato de sanción y coerción en el que se debía promover la “vergüenza, desprecio y castigo a los pervertidos”. La repulsión social generó la subjetivación de identidades ocultas y la confinación de las prácticas heterodisidentes en circuitos clandestinos: “Se configuró así una doble moral, tejida en una completa trama de micro solidaridades y chantajes, secretos a voces, silencios tensos y rumores” (Sempol 2013b, 32) que abría y cerraba espacios y momentos para posibilitar la satisfacción del deseo y la homosocialización.

No obstante, empieza a generarse cierta flexibilización moral que ensanchó los espacios de interacción pública entre las personas con sexualidades no normativas, pero bajo una lógica de encriptación identitaria que prevenía la sobre exposición. Desde finales de los años sesenta los llamados “travestis” empiezan a ocupar el espacio público en horarios nocturnos para prestar servicios sexuales. Para aquel momento, la economía conceptual del contexto no disponía de las categorías de orientación sexual e identidad de género (Money y Ehrhardt 1982; Hausmann 1995), por lo que se pensaba a las travestis como una versión extrema de la homosexualidad (Sempol 2018, 2019). Durante los años setenta, los actores sociales que dieron forma a las experiencias incipientes en la politización de la sexualidad también usaron la categoría “transgenderista” para nombrar a aquellas personas que habitaban un género no esperado socialmente (Sempol 2013a, 12).

Durante la dictadura el regimen autoritario se planteó la sustitución del plexo axiológico que guiaba la actuación del Estado y el imaginario del proyecto de nación, adscribiendo un discurso de identidad nacional, que imponía valores católicos para irradiar la interacción social y la construcción de la subjetividad. El Estado implementó políticas de exclusión a los homosexuales a través de las normas que protegían los arreglos familiares heterosexuales (Sempol 2014, 265); en el caso particular de los travestis, si bien la persecución policial a la que eran sometidos en el marco de la punición del trabajo sexual se presentaba antes de la dictadura, lo que terminaron enfrentando durante la ruptura democrática fue un incremento de los lapsos de detención, aunado a un desbordamiento paulatino de la autoridad policiaca que restringió los circuitos de homosocialización en el espacio público. Durante aquel periodo, los travestis representaban la amoralidad social y la desviación de la salubridad pública. Sus

experiencias corporales eran incompatibles con la mirada esencialista y homogeneizante instituida por el gobierno *de facto*.

Aunque tradicionalmente la violencia social contra la diferencia sexual siempre fue superior a la violencia ejercida por el Estado (Sempol 2014), durante el régimen autoritario las personas travestis no solo tenían un reproche social histórico en tanto su inteligibilidad corporal, sino que también eran codificados como “subversivos”, en la medida que mostraban en su cuerpo la supuesta decadencia y crisis del país que justificó la emergencia del régimen autoritario. Las consecuencias de lo anterior se materializaron en un repertorio de violencia física, material y simbólica por parte de las fuerzas policías y militares. Una de las tácticas del repertorio de terror fue el uso de las *razzias* (Aguiar y Sempol 2014; Sempol y Graña 2012). Se trataba de un dispositivo de disciplinamiento en el que se desarrolla un operativo policial mediante el cual se cerca un local, una calle, una cuadra o una manzana para acordonar a los grupos poblacionales desviados, capturarlos y posteriormente someterlos a torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Una actora trans entrevistada comenta sobre lo anterior:

Sufríamos violencia, picanas, submarinos, palizas. Muchas migramos, nos fuimos de nuestro país; muchas murieron; muchos homicidios quedaron impunes. Todo esto se siente y nadie puede explicarlo mejor que una persona que lo ha vivido. Por eso, a veces, decimos: queremos tener la palabra, que se escuche nuestra voz. Antes se hablaba por nosotras, pero también necesitamos que se escuchen los porqués dichos por nosotras mismas (Entrevista # 7, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

Por su parte, otra actora trans hablando sobre su experiencia como detenida durante la dictadura:

Ya tengo casi 60 años y he sufrido toda clase de tortura por parte de la policía. Trabajamos para la policía. Limpiábamos la jefatura. De los 365 días que tiene el año, 360 estábamos presas y no solo por prostituírnos. Ellos iban a nuestra casa –cuando alguien nos daba lugar para vivir, porque nadie nos quería; tenían miedo de que viniera la policía– y también querían que fuéramos sus informantes, que fuéramos a los cantegriles a entreverarnos con los

ladrones para sacarles información y entregársela a ellos. Nosotras no hacíamos eso, porque era imposible. Y te mataban a palos. Imagínense todas las cosas que pasábamos. (Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión 2018-05-07).

Otro dispositivo de control era el llamo “fichaje”. A través de este la policía asignaba una etiqueta a un individuo para alterar su estatus social y construirlo como merecedor de restricciones debido a sus prácticas o experiencia identitaria. Este mecanismo funcionaba como un “despersonalizador/deshumanizador” que categorizaba la vida de ciertos individuos como superflua y excedentaria. De igual modo, las personas fichadas eran exhibidas por distintos medios para exacerbar su construcción social negativa e intensificar el reproche social. En los registros policiales se utilizaban las categorías de “pederasta pasivo” y “pederasta activo” para identificar a las travestis y a sus clientes respectivamente (Gutierrez 2020, 71). Los pederastas pasivos enfrentaban mayores reproches por su indisciplina corporal. Bajo esta rotulación se anulaban las posibilidades de conseguir empleo, se confinaba a las personas travesti a la vida del trabajo sexual y se les prohibía la obtención del pasaporte.

6.2.1.2 Experiencias iniciales en la politización de la orientación sexual y la identidad de género

El primer grupo homosexual nació en la capital del país durante 1984 y se autodenominó “Escorpio”. El grupo estaba especialmente integrado por hombres homosexuales, aunque después de 1985 se presentó una participación escasa e intermitente de mujeres lesbianas (Sempol 2013b, 66) y hombres y mujeres heterosexuales “afines a la causa de lucha” (Frontan s.f). Su surgimiento fue el primer intento por disputar la matriz dominante que posicionaba en la desviación la identidad homosexual. La organización partía de una racionalidad política basada en el principio de igualdad, buscando lograr la asimilación de las identidades homosexuales a las instituciones, bajo el objetivo de erosionar la relación jerárquica entre heterosexualidad y homosexualidad.

La organización se planteó impugnar el orden militar y la atmosfera de violencia y acoso en la que vivían permanentemente las personas de la diversidad sexual con anterioridad y posterioridad a la finalización del regimen autoritario. La organización fue pionera al enmarcar la “libertad de elección sexual” como un derecho humano. Para aquel momento, el

aparato represor de la dictadura estaba en franca decadencia,²⁷ abriendo procesualmente garantías democráticas que permitieron la entrada al espacio público de actores sociales asociados a sindicatos, movimientos estudiantiles y grupos de mujeres, así como el retorno de los partidos políticos y la partidocracia.

Así mismo, en el campo de la sexología, los académicos nacionales empezaron a difundir la perspectiva no patológica de la homosexualidad y a impulsar el uso de la categoría de “orientación sexual” de acuerdo con lo indicado por la Asociación Americana de Psiquiatría y la Asociación Norteamericana de la Psicología en 1975 y 1965 respectivamente.

Adicionalmente, en el contexto médico internacional ya estaban disponibles las categorías de “identidad de género” (Money y Ehrhardt 1972), “disforia de género” (Fisk 1973) y “desorden de identidad de género” [*gender identity disorder*], siendo esta última el nombre oficial adoptado en el DSM para describir desordenes psíquicos asociados a la disconformidad experimentada por el cuerpo fisiológico y las expectativas de identidad de género de los individuos. Pese a esto, la violencia y sanción contra homosexuales y travestis en el espacio público continuaba teniendo la suficiente intensidad para alimentar una experiencia de indignación colectiva que iba creciendo a partir de la arbitrariedad a la que estaban sometidos los disidentes sexuales.

“Escorpio” generó acercamientos con las autoridades de policía para cesar la violencia y extorsión institucional, y emprendió estrategias de defensa y reacción jurídica contra la represión y el asedio de agentes estatales. Efectivamente, las estrategias usadas lograron disminuir las acciones opresivas por parte de la policía. Una vez flexibilizadas las condiciones en el contexto, el grupo se empeñó en producir “una batalla cultural contra la opresión, la desinformación y la discriminación social y laboral que vivían en Uruguay los homosexuales” (Sempol 2014, 172). En su manifiesto homosexual plantearon lo siguiente:

Nuestro grupo Escorpio no pretende más que ser la chispa de un vasto movimiento que inicie la lucha por la libertad sexual [...] Nuestro objetivo primero es romper el silencio, poner en circulación las ideas correctas sobre sexualidad; iniciar el debate público. Es necesario un nuevo orden erótico y la liquidación de la opresión y represión homosexual [...] El problema

²⁷ El quiebre de la dictadura inicia en 1980 con el fracaso electoral del gobierno de facto en un plebiscito para autorizar una reforma constitucional que legalizaba el control sobre los partidos Colorado y Nacional, la vigilancia sobre la ciudadanía, la represión de los grupos de izquierda y la conservación de una cuota importante de poder para los militares. Adicionalmente, la reforma eliminaba la prohibición de allanamientos nocturnos y se daba potestades al Poder Ejecutivo para reglamentar el derecho de huelga (Lissidini 1998, 188).

es la sociedad, sus prejuicios, sus tradiciones, su machismo, su homofobia. Pero también el problema somos los propios homosexuales que también estamos colonizados por el machismo dominante [...] es la hora de iniciar la lucha: ¡por todas las libertades, por la libertad sexual ¡Contra la opresión y represión homosexual! (Escorpio 1985).

Aun así, las condiciones políticas de la democracia reinaugurada no ofrecían ventanas de oportunidad para movilizarse políticamente o desarrollar un proceso de incidencia en la agenda pública. El Uruguay del aquel periodo continuaba siendo altamente conservador y homofóbico, por lo que la orientación sexual seguía siendo un asunto estrictamente ligado al ámbito privado y no podía ser construida como un eje de militancia política. Como resultado, en el terreno político institucional, ningún actor partidario asumió la representación política de los homosexuales. Ni siquiera aquellos que se ubicaban más a la izquierda del espectro político y se caracterizaban por su cercanía con los movimientos sociales y la expectativa de cambios sociales. Desde aquellos grupos políticos había alta repelencia hacía lo que se consideraba como “homosexualismo ideológico” y en general, hacía las reivindicaciones sociales que no estuviesen codificadas bajo la discusión de la opresión de clases.

Por si fuera poco, la hostilidad del contexto generaba un alto costo de transacción para aquellos que asumían públicamente una orientación sexual diversa y no contaban con “niveles socioeconómicos o redes sociales capaces de atenuar la exclusión laboral” (Sempol 2014, 94; Sempol 2010). Los anteriores factores y circunstancias jugaron negativamente para propiciar la disolución de Escorpio en 1987.

El proceso transicional de Uruguay se surtió de forma endógena (Aloisio 2015), es decir, a partir de un acuerdo entre militares y representantes de algunos partidos políticos. La salida “negociada” inhibió la institucionalización de políticas de verdad, justicia y reparación. A diferencia de otras transiciones, el discurso de los derechos humanos no fue usado como marco fundacional de la nueva democracia, por lo que no se desarrollaron agendas de construcción de memoria para clarificar las responsabilidades institucionales en las violaciones masivas de los derechos humanos. Si bien se produjeron debates sobre la violencia institucional en razón a motivos políticos partidarios, se institucionalizó una cultura de impunidad a través de la “Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado” (Sempol 2013b). Dicha norma fue impulsada por los actores militares como requisito para garantizar la subordinación militar al Estado de Derecho. Posteriormente, se intentó derogar esta ley a través de un referendo, pero los resultados electorales terminaron confirmando la adopción de

la ley. En este marco, se produjo una invisibilización de la violación de los derechos humanos de las personas travestis durante la dictadura y los primeros años de democracia. Este borramiento simbólico significaba desconocer que, durante la dictadura, la identidad de género era un factor de agravación de la crueldad institucional, lo que automáticamente negaba la posibilidad de ser reconocido posteriormente como víctima (Sempol 2019).

Adicionalmente, el gobierno democrático que asumió en 1985 reactivó dispositivos de control social como una forma de regular los disidentes de la cultura de la restauración y como mecanismo de abordaje de la creciente heterogeneidad que se producía en el contexto social (Sempol 2013b, 85). El nuevo gobierno partía de una visión “moralista, puritana, castigadora [y] vigilante” del orden social que apostaba por “descubrir y aplastar toda heterodoxia social (o política) desde su nacimiento” (Costa Bonilla 1988, 23). Esto incluyó el retorno de las razzias y un nuevo pico de violencia institucional, aunque inicialmente más orientada a los jóvenes por propiciar una subcultura de crítica y rechazo a la “cultura oficial”, “la política formal” y “el partidocentrismo” (Aguiar y Sempol 2014). Eventualmente, la lógica institucional de anular de raíz la irrupción de nuevas identidades y prácticas culturales también volvió a alcanzar a los homosexuales y travestis, quienes estaban atrapados en un escenario permanente de ambigüedad jurídica, en la medida que formalmente no había una conducta penal que criminalizara su identidad, pero de todos modos eran objeto de asedio y acoso a través de argucias legales que permitían a la autoridad de policía realizar detenciones sin órdenes judiciales.

En esta perspectiva es evidente que la transición uruguaya tuvo tramos temporales distintos para las personas disidentes de la cultura, en comparación con aquellas personas que tienen subjetividades legítimas y normalizadas. Mientras que para los primeros el retorno a la democracia en 1985 no suspendió las prácticas totalitarias, para los segundos hubo una ruptura con el régimen *de facto*, que implicó gozar de las garantías y libertades democráticas básicas. En palabras de Sempol:

La población trans recién acarició la democracia a principios del siglo XXI cuando la policía dejó de perseguirlas, mientras que para los gays y lesbianas este tránsito se produjo a principios de los noventa, momento en que cesaron definitivamente las *razzias* policiales en sus centros de reunión nocturnos (Sempol 2015, 278).

En el marco de este contexto surge la organización Homosexuales Unidos. Su principal diferencia con la plataforma ideológica de Escorpio es que este colectivo partía de hacer énfasis en la diferencia, reivindicando el derecho a ser libre respecto “a una normalidad cuestionada y vista como opresiva” (Sempol 2013b, 120). La militancia de esta organización generó un aprendizaje importante en la trayectoria del movimiento LGBTI en Uruguay, en la medida que incorporaron al vocabulario del entorno político, la idea de la opresión en términos de la heterosexualidad como regimen obligatorio. Más allá de estabilizar y legitimar una identidad homosexual bien recortada, definida e institucionalizada, lo que pretendían era activar una discusión sobre las ideas e instituciones que sostienen las prácticas culturales que daban origen a los distintos casilleros identitarios que demarcan la naturalidad y la desviación. Esto fue clave en un contexto en el que, históricamente, las lealtades partidarias de los sujetos políticos habían bloqueado la emergencia y consolidación de identidades sociales públicas y masivas que pudieran minimizar la capacidad de representatividad de los partidos políticos. El posicionamiento crítico de la heteronormatividad en esta organización fue lo que posibilitó, en sus inicios el ingreso de personas travestis. Sin embargo, posteriormente hubo un desacoplamiento en las agendas sociales. Uno de los factores que detonó lo anterior fue el hecho que las prácticas de violencia policiva habían cesado sobre los homosexuales, pero no sobre las travestis que ejercían el trabajo sexual en calle, que para aquel momento continuaba siendo una infracción penal. Sobre este proceso de escisión una actora trans entrevistada comenta:

Entonces empezamos a reunirnos ahí, también después de un tiempo nos dimos cuenta de que si bien la integramos a la asociación travesti, gays, lesbianas, nuestra lucha no era la misma que la de las lesbianas y las de los gays, la problemática de la mujer Trans es diferente a todas, es atípica, yo siempre digo que es atípica, porque pasa por todas las cosas que las demás personas LGTB no pasan, una mujer lesbiana pasar invisibilizada si quiere, un hombre gay también, pero la mujer Trans es muy visible, entonces aparte de luchar contra la discriminación de la sociedad, teníamos que luchar contra la discriminación de nuestra familia también (Entrevista # 7, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

La organización cumplió un papel relevante durante los años ochenta con la llegada de la pandemia del VIH al país. La situación agravó los estereotipos negativos sobre los grupos

homosexuales y travestis, pero también creó unos nuevos derivados del supuesto de ubicarlos como los responsables de la expansión del virus. A diferencia de otros países, en los que las políticas de VIH paulatinamente dieron apertura a un nuevo sector de política especializado en las orientaciones sexuales en las identidades de género diversas en clave de derechos humanos, el caso uruguayo muestra un reforzamiento de la construcción social de la disidencia sexual y de género como un peligro potencial de salud pública. Bajo la influencia del discurso médico, los grupos mencionados empezaron a ser construidos por el Estado como un “grupo de riesgo” sujeto a la contención. Este marco cognitivo institucionalizado que guió la inscripción de los grupos sociales como grupo meta, se mantuvo como el único formato que guió la interacción del Estado con estos grupos sociales hasta los años noventa.

Homosexuales Unidos se disuelve al inicio de la década de los noventa, después de un proceso paulatino de radicalización política y encriptación intelectual de sus ideas, que provocó aislamiento social y poca resonancia de las personas con prácticas corporales no normativas. Por su parte las travestis apostaron por generar su propia agrupación social y política:

Acá la primera organización Trans fue en el año 1991, la [Mesa] Coordinadora Travesti del Uruguay. Fue una organización súper potente y además logró frenar la represión policial que existía sobre los grupos Trans y empezó todo un proceso de debate en el parlamento que termino finalmente en el 2002 con la aprobación de la Ley de Comercio Sexual que permitió descriminalizar el comercio sexual de las personas travestis en el Uruguay, que estaba criminalizado porque casi todo el comercio sexual Trans es en calle y hasta el 2002 estaba criminalizado (Entrevista #10 Montevideo, 10 de octubre de 2020).

Una actora integrante de dicho colectivo explicita la intención política matricial de la agrupación:

La libertad sola. La entiendo libres de poder hacer, decir y hacer lo que queramos, libres de poder amar a quien queramos, libres de poder creer en lo que queramos creer y fundamental, libres para elegir nuestra orientación, nuestra identidad de género y nuestra orientación sexual, por eso para mí la asociación trabaja en pro de

todos esos derechos, porque la libertad es lo más grande que un ser humano puede tener (Entrevista # 7, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

Sin embargo, no todas las personas travestis se sentían convocadas por la primera organización que agrupaba personas con experiencias de vida mediadas por tránsitos corporales. Una lídereza representativa del movimiento trans en Uruguay justifica sus razones:

Porque son compañeras, a ver, tienen el gran valor de haber sido el primer colectivo en Uruguay, tienen el gran valor de haber sido las primeras compañeras que salieron a la calle en la marcha, que pusieron su cuerpo en la lucha, tienen ese gran valor, pero si quienes somos anti patriarcales, quienes somos contra hegemónicas, quienes somos anti machistas no coincidimos porque son compañeras bastante mayores, construidas en los modelos hegemónicos patriarcales, es decir, no están muy de acuerdo con las nuevas construcciones de cuerpo, no ósea, la mujer trans tiene que tener senos, tiene que tener cola, tiene que tener cintura, ser rubia, lacia, entonces todas esas cosas, tener marido, todas esas cosas (Entrevista # 4, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

A partir de 1992 la mesa coordinadora pasó a llamarse “Asociación de Travestis del Uruguay” para continuar luchando contra el acoso policial en el marco del control del comercio sexual en las calles. Durante este año se realiza la primera marcha del “orgullo homosexual”, como acción primigenia de visibilización social. En las primeras versiones, la afluencia de personas era bastante baja y pertenecía exclusivamente al grupo social de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Un entrevistado comenta que el promedio de asistentes anuales era alrededor de 200 personas (Entrevista #10). En todo caso, una característica especial de este *performance* en el espacio público es la presencia activa de travestis, lo que es un indicio de una articulación más consistente entre actores con orientaciones sexuales no normativas y actores con identidades de género no normativas. Este rasgo es esencial en la historicidad del movimiento de diversidad sexual en Uruguay y tiene que ver con la aridez del campo político para procesar demandas excesivamente identitarias. Un actor académico especializado explica:

Las primeras marchas del orgullo acá fue casi 50% travesti, si querés te muestro la filmación que conseguí, que estoy como fascinado con eso, ósea, en Argentina, cuando fue la primera marcha del orgullo le dijeron a las travestis que no podían participar, acá no pasó eso, al contrario, la primera fila era toda travesti, más de la mitad era travesti, ósea que la historicidad de la relación entre travestis y gays y lesbianas dentro del movimiento es completamente diferente en Uruguay con respecto a Argentina.

El sujeto Trans existe hace rato, tiene vos, ha incidido políticamente en diferentes momentos, ha marcado su agenda y sus prioridades, ha estado más cercano a organizaciones mixtas, más lejano, ósea que ha tenido sus propios reencuentros y cosas... (Entrevista # 10, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

6.2.1.3 Situación de la población trans en Uruguay y construcción del grupo social como movimiento social

En el año 2016 el MIDES, bajo el acompañamiento técnico del Área de Diversidad y Género del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, ejecutó un censo dirigido a personas trans para recolectar datos cuantitativos y cualitativos sobre la trayectoria de vida de este grupo social. Los hallazgos generados a partir de este instrumento evidenciaron que en Uruguay hay 933 personas que tienen experiencias de vida trans. De ese total, el 88 % está integrado por personas en tránsito de lo masculino hacía lo femenino, mientras que el 12 % se reconocen como personas en tránsito de lo femenino a lo masculino (Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión 2017). El 38,2% de la población trans se encuentra ubicada en la capital del país, seguido de los departamentos de Canelones (8,3%), Artigas (5,6%), Cerro Largo (5,5) y Salto (5,5%) (MIDES-Transforma 2016). El tramo de edad en el que hay mayor concentración de personas trans es el de 18 a 29 años, representando este el 34,7% de la población, lo cual indica que se trata de una población mayoritariamente joven. La edad promedio de las personas censadas es de 37 años.

De acuerdo con el censo, la exclusión socio económica de las personas trans precariza sus proyectos de vida e impone obstáculos estructurales para insertarse en el mercado laboral formal y lograr permanencia contractual. Las sanciones sociales frente a la desviación corporal, las han llevado a ocupar posiciones de subalternidad en el marco de la prestación de servicios sexuales en un entorno caracterizado por la segregación, el confinamiento espacial, el acoso policial y la alta exposición a tratos violentos en medio de la interacción con los

usuarios de servicios sexuales. El 67% de las personas trans censadas manifestaron que en algún momento de su vida tuvieron que realizar trabajo sexual, mientras un 32,5% que afirmó nunca haberlo realizado.

El censo también reveló que el 66,5% de la población se encuentra ocupada laboralmente. El 19% indicó haber sido discriminada en el trabajo por el empleador, mientras que el 64,5% manifestó haberlo sido por un supervisor o compañero. El ámbito laboral se vuelve un lugar inseguro en términos de garantía de derechos, pudiendo afectar de manera sustancial en su desempeño y en su carrera de ascenso.

En el subsistema de educación, el gobierno ha diagnosticado que las personas trans tienen bajos niveles de escolaridad y desvinculación educativa temprana, probablemente, por los altos niveles de discriminación en razón a la identidad de género por parte de agentes académicos y estudiantiles. Fruto del panorama anterior el 75% de las personas trans abandonaron los estudios formales y el 55% lo hicieron antes de los 18 años. La edad promedio de deserción en población trans es 14 años. El 60% de las personas trans no tienen el ciclo básico completo y el 82% no alcanza a superar la barrera del ciclo básico. Los niveles más altos de discriminación en este subsistema provienen de los estudiantes (75% hombres y 72% mujeres) mientras que la discriminación por parte docentes asciende al 19% (en básica primaria) y al 20% (en secundaria).

En el subistema de salud, las personas trans sufren obstáculos exógenos que debilitan su potencial de salud y la capacidad para construir un curso de vida digno. Su exposición permanente a la hostilidad y exclusión social incrementa la frecuencia de problemas relacionados con salud mental, infecciones de transmisión sexual, alto consumo de alcohol y sustancias psicoactivas. En el año 1995, se abrió la seguridad social a las mujeres trabajadoras sexuales cisgeneristas. Hasta el año 2009 se incorporó a las y los trabajadores sexuales al sistema de seguridad social.

Se ha evidenciado que la prevalencia del VIH afecta la población general en un 0,42%, mientras que en la población transfemenina lo hace en un 28%. (Ministerio de Salud Pública 2009, 236) Este porcentaje es especialmente alto en el caso de mujeres trans que ejercen el trabajo sexual (36,54%) es más bajo para el caso de los trabajadores sexuales masculinos (8,15%) (MIDES-Transforma 2015, 4). En un estudio sobre trabajadores sexuales que incluyó como sujetos de investigación a los taxi-boys y personas trans los hallazgos arrojaron una iniciación temprana (entre los 16 y 17 años) en el trabajo sexual, una baja presencia como

usuarios de servicios de salud en el sector privado, un alto porcentaje de vinculación a los servicios estatales de salud (62%) y un bajo porcentaje de aquellos que declararon no atenderse en ningún servicio de salud.

En una investigación realizada por la Universidad de la República en la que se encuestaron 132 personas trans, el 60% declaró haber realizado tránsitos artesanales a través de la inyección de alguna sustancia para modificar sus límites corporales (especialmente silicona líquida industrial) o auto administración de hormonas. Respecto a la operación de reasignación de sexo apenas un 3% manifestó que se había realizado una cirugía de cambio de sexo, el 30% de los encuestados expresó que le gustaría realizar el tránsito quirúrgico y hormonal mientras el 65,9% declaró no tener interés en la medicalización de su identidad corporal (MIDES-Transforma 2015).

Politización de la identidad de género:

En los noventa, los actores sociales del contexto inscriben el uso de la categoría “trans” para englobar a todas las personas que construyen una identidad de género no normativa. Bajo este criterio de membresía se aglutinaron las personas autoidentificadas como travestis, transexuales y transgénero. Esta nueva nominación también permitió establecer una diferencia respecto a la orientación sexual y las dinámicas de discriminación particulares que enfrentan las personas con experiencias corporales transgresivas del cisgenderismo normativo (Sempol 2013c).

En el contexto político del momento había una fuerte desconfianza de la ciudadanía respecto a los partidos políticos producida por un proceso de sustitución de una matriz estadocéntrica por una mercadocéntrica que desplazó el “Estado asistencial” con “políticas de compromiso” hacía un “Estado Administrativo” con “políticas tecnocráticas” (Rico 2005, 73). Estos cambios en los marcos de ideas que definen el alcance de la actividad del Estado generaron una fuerte oposición social y política que devaluó la política partidaria y contrajo los márgenes de participación ciudadana para la politización de las identidades sexuales. No obstante, en ese momento histórico se empiezan a registrar cambios en la construcción social de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas:

Me parece que desde los años 90 para acá viene inundando en el cambio del imaginario nuestro, la democratización de la sexualidad global, ósea que Uruguay cada vez está más globalizado y a nivel global hay un proceso de democratización

de la sexualidad que impacta también en nuestro país y esto tiene que ver con que cada vez las narrativas más tradicionales comienzan a erosionarse y la idea de que si sos un consumidor y pagas tus impuestos, que me importa quien sos, esta idea de que en realidad la sociedad se construye en base al consumo y no tanto a la cuestión de participación política y mucho menos con respecto a la sexualidad, pero creo que el Uruguay siempre siguió siendo muy discriminador y lo sigue siendo y por eso tenemos una ultra derecha del casi el 11% del electorado, ahí fuerte, que esta como cobrando forma el monstruo con todos sus síntomas (Entrevista #10, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

En todo caso, si bien se estaban produciendo cambios en las imágenes y estereotipos que se adherían a la representación de los disidentes sexuales, los ideales regulatorios asociados a la inteligibilidad corporal y a la concepción de lo público bloqueaban la concreción de una estrategia social de visibilización política frontal en el espacio público, que permitiera construir un lugar de enunciación para la reivindicación social y política.

Durante este periodo también se empezó a utilizar la sigla “LGBT” (lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgéneros, bisexuales) como una aglutinación estratégica de identidades sociales, cuya confluencia colectiva gestaba un movimiento social para interpelar la construcción social negativa que posicionaba a los disidentes heteronormativos como no merecedores de beneficios públicos. Hasta aquel momento, las personas que performaban estas identidades habían logrado superar parcialmente la represión estatal (en el caso de las personas trans), pero sus ideas e intereses no tenían lugar en la definición de los sujetos titulares de beneficios en la malla de protección social del Estado. Las instituciones formales reproducían la heteronormatividad, por lo que la presunta universalidad del sistema de protección no estaba pensada desde un enfoque diferencial de orientaciones sexuales e identidades de género diversas, que diera lugar y visibilidad a los obstáculos estructurales que enfrentan los ciudadanos con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas en el ejercicio de sus derechos.

Precisamente, el discurso de los derechos y la apuesta política por la igualdad constituyen el núcleo esencial del movimiento LGBTTI en Uruguay durante los años noventa. Los actores sociales promovieron e intentaron mediatizar un discurso sobre la importancia de la visibilidad social y política de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas como estrategia de movilización colectiva. En este proceso surgieron nuevas

organizaciones que, permeadas por aprendizajes anteriores, encontraron las herramientas argumentativas para explicitar la necesidad política de reconocimiento de las personas de los grupos sociales LGBTTI, pero bajo una lógica en la que se presentaba la discriminación social como un problema transversal a la sociedad uruguaya y no como como asunto que concernía a un colectivo social en específico (Sempol 2013b, 166).

Esta fundamentación del problema público también permeó los mecanismos de acción política y popular. Para el año 1997 la marcha del “orgullo homosexual” pasa a llamarse la marcha del “orgullo de ser”, prescindiendo de la “identidad sexual” como eje central de la confluencia, para reivindicar la libertad de autodeterminación. De igual modo, durante la última década del siglo XX se empezaron a generar conversaciones y contactos con algunos actores partidarios, especialmente con los del FA, que mostraron más apertura a la politización de la orientación sexual y la identidad de género. Sin embargo, estos asuntos de política no han ocupado un lugar destacado, ni en los programas de gobierno, ni en los discursos electorales de los candidatos presidenciales de la coalición frenteamplista (Johnson et al. 2020, 72).²⁸

Las alianzas primigenias de actores del FA con actores sociales de la diversidad sexual y de género provienen de la apertura feminista de la coalición partidaria, impulsada por actoras militantes que promovieron debates internos y propiciaron acercamientos políticos. Estas interacciones serían el inicio de una tendencia de disposición política por discutir agendas relacionadas con la diversidad sexual y de género en un contexto de alta institucionalización del espacio público, que quita espacio de interlocución y representatividad directa de los grupos y movimientos sociales.

En el año 2002 el parlamento uruguayo aprobó la ley que regularizó el trabajo sexual en calle. Su contenido refleja la incorporación de ciertas agendas reclamadas por ATRU, aunque sin mencionar explícitamente a las personas trans. En todo caso, disminuyeron las conductas de acoso y privación de la libertad que se producían en los circuitos de trabajo sexual por la fuerza policiva. Pese a estos avances, hasta finales del siglo XX el movimiento LGBTTI seguía siendo un actor marginal en el espacio público, con un número reducido de adherentes políticos.

²⁸ De acuerdo con los autores: “En el discurso oficial del FA, la clásica división entre desigualdades de clases y desigualdades derivadas del género, la diversidad sexual y la diferencia racial no se integraron en un único marco emancipatorio” (Johnson y Sempol 2020, 72).

La llegada del Frente Amplio al poder y la consecución de mayorías parlamentarias representó una oportunidad política para el movimiento LGTBTT. Al interior de dicha coalición partidaria confluyen una gama amplia de intereses e ideas, por lo que las actitudes políticas frente al reconocimiento de la diversidad sexual y de género varían según la vertiente interna de la agrupación partidaria. Los primeros acercamientos habían sido activados a través de la vertiente “artiguista” y la “Corriente de Acción y Pensamiento-Libertad”, caracterizadas por una perspectiva menos ortodoxa en la interpretación de las relaciones de poder, en cuanto a la preminencia de la “clase” como eje de emancipación social y política (Ravecca 2010).

¿Qué condiciones posibilitaron esta ventana de oportunidad? La tendencia histórica del FA por propulsar discusiones sobre la igualdad y la justicia social generaron una disposición particular del nuevo gobierno por debatir, resignificar y canalizar agendas enmarcadas en discusiones asociadas a la traducción de esos valores en el diseño de las instituciones formales. Este posicionamiento tuvo un efecto de retroalimentación en el contexto, al incentivar el surgimiento de nuevas organizaciones sociales y aumentar la vibración política de las que ya existían. Derivado de lo anterior, parlamentarios y agentes de la rama ejecutiva edificaron relaciones comunicativas fluidas y estrechas con actores sociales alineados a promover discusiones que politizaran la orientación sexual y la identidad de género en el espacio público. De hecho, en algunos casos se trataba de servidores públicos que, previamente a su experiencia en el Estado, ya habían fungido como promotores de agendas políticas en el espacio social (Entrevista # 1, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

También se presentaron varias novedades en la economía lingüística de los actores sociales interesados en asuntos políticos relacionados con las identidades sexuales y de género y en sus repertorios de acción pública. En cuanto a lo primero, se adoptó y promovió el acrónimo “LGBTQT” como conjunción del sujeto de representación del movimiento social que agrupa a personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (Sempol 2013b). En segundo lugar, construyeron y operacionalizaron un marco interpretativo para la movilización colectiva y la estructuración de demandas sociales. Se optó por una lógica interseccional en la praxis política, construyendo las reivindicaciones políticas asociadas a la igualdad a partir de un referente argumentativo sustentado en la diversidad social y no en identidades sociales particulares que fragmentaban el campo de disputa política y limitaban la mediatización de los problemas sociales. Este giro conceptual reconoció el valor de la pluralidad y la heterogeneidad en el espacio social presentando un lugar de enunciación para aquellos que

han sido marginados de la concepción del “sujeto universal” que inspira la arquitectura del sistema de protección social.

Bajo esta dinámica nació la categoría “diversidad” como principio orientador de una nueva forma de emprendimiento de políticas públicas y con la fuerza para orientar el ensamblaje agendas e ideas provenientes de múltiples lugares del activismo social para interpelar las estructuras formales e informales que sostienen un imaginario colectivo caracterizado por la fobia a la diversidad sexual y la preservación de la homogeneización social. La categoría excede la sustancia del paradigma liberal de reconocimiento para cuestionar la forma en la que se ha construido la otredad y el sistema de clases sociales en Uruguay, y su funcionalidad para imponer arreglos distributivos asimétricos y relaciones de poder opresivas. Uno de los actores que moldeó académicamente la categoría en un ejercicio dialéctico de teorizar el devenir de los movimientos sociales y al mismo tiempo generar pautas y reflexiones para producir cambios en la práctica política plantea:

En el caso uruguayo la categoría de la diversidad está ligada al campo de izquierda y es una denuncia permanente a las formas de desigualdad, ósea, la categoría de diversidad está articulada a la diversidad sexual, a una perspectiva de crítica de clase social y a un proyecto de emancipación que incluye etnia, raza, clase social, criminalización de la pobreza, ósea todo lo que, básicamente, ha aparecido, no creo que sea capitalista ni normalizadora en Uruguay (Entrevista # 10, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

La operacionalización de la categoría se desplegó de dos maneras. Por un lado, se tematizaron nuevas formas de discriminación por orientación sexual e identidad de género en instituciones que tradicionalmente estaban lejanas al debate de la diversidad sexual como la cultura, la academia, el cooperativismo y el deporte (Johnson et al. 2020) Por otro, se dieron acercamientos entre el movimiento feminista, estudiantil, sindical, afro y de diversidad sexual para formular estrategias de diálogo, coordinación, reconocimiento mutuo y la negociación de agendas y prioridades políticas (Johnson et al. 2019, 58).

Evidencia de esta confluencia es la masificación de la marcha del orgullo gay que comenzó a llamarse “marcha de la diversidad” desde el año 2007, por la variedad de las consignas y arengas que enarbolaban los participantes. Cada año el evento tiene un *leitmotiv* distinto, encausando el sentido de la marcha colectiva a la promoción, discusión o crítica de agendas y

políticas relacionadas con asuntos coyunturales en la víspera del evento. La marcha ha sido un dispositivo potente para incrementar la audibilidad social de las organizaciones sociales que emplean la categoría de diversidad en su ideario político, también, ha contribuido a desestabilizar en el espacio público la idea de la centralidad de las injusticias sociales por el conflicto de clases (Sempol 2013b, 252)

En esta trayectoria, la teorización, apropiación y reproducción de la categoría por actores sociales, políticos y académicos en el contexto ha incrementado su plasticidad y capacidad de rearticulación para ampliar y robustecer la base social que se alinea al proceso de incidencia política que reivindica la discusión y el tratamiento político de las injusticias sociales (Sempol 2016). La categoría puede funcionar como aglutinador simbólico de identidades cruzadas por distintos vectores interseccionales, para construir un vocabulario político que dé cuenta de los entramados institucionales que dan forma y consistencia a los distintos tipos de desigualdad social. Bajo esta estratagema, la adhesión a las luchas sociales no depende tanto de la identidad individual, sino de la coincidencia ideológica con la cultura segregacionista y excluyente, aparejada culturalmente por el autoreferente de la hiperintegración, la uniformidad poblacional y la pulsión colectiva por sancionar la diferencia.

Como consecuencia de lo anterior, el movimiento de la diversidad amplió el número de asuntos y subsistemas de política en los que virtualmente era posible generar incidencia política, en comparación a los que tradicionalmente hubiera podido tener acceso desde un enfoque de política identitaria sustentada meramente en la orientación sexual y la identidad de género. Lo anterior fue posible, en la medida que la definición de los problemas públicos fue codificada en términos de déficits democráticos o falta de igualdad formal y sustantiva. Un ejemplo de lo anterior fue lo sucedido con la marcha de la diversidad en el año 2014, en el que la temática era el rechazo a un proyecto de ley para disminuir la edad de imputabilidad penal.

Así mismo, para otros asuntos, la categoría recubre y aflora una identidad social en concreto para visibilizar las particularidades de ciertas tramas opresivas y su genealogía, pero sin desacoplar de la economía lingüística la discusión de debates generales sobre exclusión social, injusticia estructural y subalternización de grupos sociales. Lo anterior, sin desligar el respaldo de otros actores y organizacionales sociales que primariamente no están identificados con la identidad central de cierta discusión, pero respaldan sus reivindicaciones como parte de una lucha global por el ensanchamiento democrático:

Y además me parece que una de las cosas que el movimiento ha sido o por lo menos, ha intentado ser en los últimos años es ser bastante pos-identitario. Precisamente la categoría de la diversidad lo que trata de hacer es de erosionar cada vez que se puede eso y al mismo tiempo permitirte usar las categorías cada vez que tienes que denunciar una forma de desigualdad contingente histórica, ¿a qué me refiero con esto? A que hablamos de diversidad en términos generales pero cuando tenemos que hablar de la situación de los baños²⁹ necesitamos la palabra “trans” para instalar todo un debate específico, entonces la categoría de la diversidad te permite eso, cada vez que lo necesitas, poder erosionar el poder tan encasillante de la identidad y cada vez que lo necesitas, poder instalar la palabra Trans para visibilizar formas de desigualdad históricamente determinadas, entonces es tratar de reedificar lo menos posible y al mismo tiempo no invisibilizar formas de desigualdad que existen en el momento porque estas palabras tienen historicidad y estas categorías funcionan con su propia particularidad, creo que esa es la tensión de la diversidad y creo que por eso ha vivido tanto la categoría (Entrevista #10, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

Una de las organizaciones que impulsó este nuevo marco de sentido para la politización de la orientación sexual y la identidad de género en una perspectiva interseccional fue la organización "Ovejas Negras", fundada en el año 2004 y que promovió la construcción de un sujeto político que:

No sea capitalista, ni racista, ni aburguesado, ni que deje por fuera otras desigualdades que no están específicamente relacionadas con lo LGBTI, que además a veces es como una construcción que se puede volver como muy abstracta, ¿no? Ósea, pensemos que todo eso encarna en sujetos y personas concretas que la atraviesan a veces otras desigualdades que no están relacionadas solo con su orientación sexual o su identidad de género, también las personas pueden ser de un estrato socioeconómico, medio, bajo o alto, podemos ser afro o blanca, podemos ser discapacitados o no y demás, y esas cuestiones, el colectivo

²⁹ Ver, Sempol y Montano (2009). Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/1banospublicos-serieciudades.pdf>

ovejas negras las trabaja muy bien (Entrevista # 2, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

La innovación en las formas de militancia a través de una horizontalidad participativa y reflexiva, el alto nivel de enraizamiento en las bases populares y la creciente profesionalización de sus integrantes, la ha posicionado como la organización hegemónica de la diversidad sexual en Uruguay (Entrevista # 1, Entrevista # 3, Entrevista # 11) permitiéndole generar un trabajo de incidencia que sobrepasa las estrategias tradicionales de los “grupos de interés”, que posiciona los activistas sociales en lobistas o cabilderos que concentran su atención en influenciar la toma de decisión pública, sin activar procesos amplios de participación social que legitimen y expandan las capacidades de movilización política. En palabras de uno de sus fundadores:

No me gusta a mí la palabra cabildeo, ni abogacía y menos lobby porque no creo que, en realidad, como concibo el cabildeo la abogacía o el lobby, es uno de los errores más grandes que tiene movimiento LGBT latinoamericano en algunos países por qué no tiene base y, en realidad, yo sí creo que son necesarias acciones en la superestructura política, sin duda, pero sin movimiento de base (Entrevista # 1, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

Algunas actoras sociales trans con escasa representación en el espacio público que han intentado forjar una estrategia de incidencia social más concentrada en la política identitaria, tienen una visión crítica del proceso organizativo de Ovejas Negras:

Ovejas negras ha corporativizado mucho las cuestiones de la agenda LGBT, en cuanto a las personas que lo han integrado, que ahora son cargos políticos, tienen uno en la Universidad de la República, tienen otro que es director nacional en el MIDES y tienen la otra que es directora de la intendencia de Canelones, esos tres son integrantes de ovejas, responden a su organización de base, ¿qué ha pasado? estas tres personas han financiado, han aportado a su colectivo en estos periodos y eso ha debilitado el pensamiento crítico y ha debilitado la acción crítica desde el movimiento social (Entrevista # 5, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

6.2.2 Trayectoria institucional de reconocimiento 2003-2018

El contexto institucional de los asuntos de política relacionados con las identidades trans en Uruguay se caracteriza por el desarrollo de normas jurídicas en el parlamento y la puesta en marcha de intervenciones administrativas que conjuntamente vehiculizan políticas públicas sociales. En este sendero institucional, las personas trans son construidas en dos grupos meta distintos. Por un lado, son co-destinatarios de las políticas clásicas que engloban asuntos de política relacionados con la orientación sexual y la identidad de género. Estas políticas están orientadas a realizar aperturas institucionales que tienden a traducir en mayor medida, las expectativas de ciudadanía de las personas gays, lesbianas y bisexuales en comparación a las personas trans. Por otro lado, son destinatarios específicos de políticas especializadas en atender los problemas públicos derivados del porte corporal de identidades de género no normativas.

6.2.2.1 Institucionalización del reconocimiento de derechos por vía legislativa

En este apartado me concentraré en presentar una síntesis de las principales normas jurídicas aprobadas en el parlamento, en las que se institucionalizó la agenda de reconocimiento de los grupos sociales LGBTTI como grupo merecedor de garantías jurídicas para el ejercicio de la ciudadanía. Dichas normas fueron aprobadas a través de la incidencia de los movimientos sociales que desarrollaron una praxis de movilización sustentada en la categoría de la diversidad. Cada uno de los instrumentos legislativos mencionados es un artefacto de sentido que aporta elementos para demarcar un camino de reconocimiento atravesado por tensiones, cesiones y estrategias de fraccionamiento para asegurar de forma incremental la transformación en las instituciones.

El primer instrumento legislativo es la ley de unión concubinaria (Parlamento de Uruguay 2007) que permite las uniones civiles entre parejas. Su aprobación es una muestra empírica de la sinergia entre los actores partidarios del FA y los movimientos sociales. El proyecto fue presentado por una de las vertientes del FA, que previamente había propiciado las primeras interlocuciones con actores sociales que pretendían politizar la orientación sexual y la identidad de género. El respaldo de dicha legislación fue fruto de las mayorías parlamentarias del FA y algunos votos del PC. Al tratarse de la primera regulación en materia de uniones civiles, los argumentos expuestos para justificar la necesidad de la ley estaban basados en los cambios demográficos y culturales en la población, que habían incrementado el número de parejas que optaban por realizar uniones de hecho y no contratos matrimoniales.

El razonamiento invocado fue que, en virtud del principio de no discriminación, se requería de una figura jurídica que legalizará la unión de estas personas y les diera estatus jurídico. Nótese que el grupo potencialmente beneficiario de esta medida eran todos los “otros” que no tenían como proyecto de vida formalizar un matrimonio y no solamente las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Estos últimos, encajaban implícitamente en el sujeto destinatario de la norma, pero, además, estaban protegidos al incluirse una cláusula de prohibición de discriminación en razón a varios factores, entre ellos, la “identidad sexual”.

Para algunos actores sociales, la ley dejó intacta la discusión sobre el reconocimiento institucional de otros arreglos familiares que eran disonantes con la imagen de familia nuclear que servía como supuesto de la regulación. Por esto mismo, consideraron la normativa como una forma de reconocimiento subordinado. Para otros, la exclusión de lo relativo a la adopción en el instrumento normativo fue una pérdida significativa del proceso político. En todo caso, su aprobación fue una prueba de la aptitud de los canales institucionales para tramitar discusiones que modificaban el imaginario tradicional sobre “el sujeto promedio” inscrito en la cultura nacional.

También fue importante porque visibilizó los actores legislativos y sociales que fungían como antagonistas del proceso de reconocimiento de la diferencia, considerando inaceptable la inclusión de personas con sexualidades no normativas en el instituto de la unión concubinaría y su reconocimiento como familia. Para justificar este planteamiento insistieron en la necesidad de conservar las jerarquías entre heterosexuales y homosexuales, a partir de la vocación reproductiva de los primeros. Así mismo, otros actores legislativos emplearon una narrativa derivada de la moral cristiana católica para crítica la supuesta erosión del orden natural y la relativización moral que canalizaba la aprobación de la norma descrita.

El segundo instrumento legislativo fue una modificación al código de la niñez y de la adolescencia en lo relativo a la adopción (Parlamento de Uruguay 2009). Antes de la expedición de esta norma había un déficit de protección para los menores criados en familias homoparentales, puesto que el menor solo tenía un vínculo con aquel que era progenitor o su adoptante. Solo las parejas casadas (en aquel momento solo personas heterosexuales) eran las que disponían de esta prerrogativa. El proyecto fue presentado por una actora legislativa del FA, y los términos de redacción legal estaban estrictamente ligados a la protección de los menores que vivían bajo arreglos familiares diferentes al matrimonio.

Ubicando en el centro del debate la garantía de los derechos de los menores y sin hacer hincapié en la orientación sexual y la identidad de género de los padres, la argumentación que justificaba el proyecto esquivaba, estratégicamente, el obstáculo tradicional que se opone a la infiltración en el subsistema de política de infancia y adolescencia de discusiones enmarcadas en la diversidad sexual. Si bien era obvio que el proyecto no solo remediaba la situación actual de niños y jóvenes que vivían en hogares homoparentales, sino que también abría la posibilidad para que una pareja del mismo sexo en concubinato también lo pudiera hacer, el encuadre argumentativo del proyecto evitaba que prosperara la propuesta de incluir una cláusula que prohibiera la adopción por parte de parejas del mismo sexo. Esto, toda vez que no había un sustento diferente a la moralidad personal para realizar una exclusión a través de la distinción identitaria.

Los opositores al proyecto del PB y del PC actuaron como protectores de la matriz heteronormativa. En primer lugar, plantearon que la orientación sexual no normativa de los adoptantes activaba un espacio filial de desviación que iba a deslizar a los adoptados a desarrollar una identidad sexual diversa. El supuesto de este razonamiento es que, por el contrario, el Estado debería velar por mantener separados los disidentes sexuales de las infancias y las adolescencias. En segundo lugar, se expuso que la adopción homoparental podía generar confusiones en el proceso de desarrollo psíquico de los menores al no tener una referencia materna y paterna claramente identificable. Por último, se usó el argumento del “costo social” que se imponía arbitrariamente a los menores adoptados por parejas del mismo sexo, al situarlos en una situación de proximidad a eventos de discriminación y hostigamiento.

El tercer instrumento es la ley de cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios. Previamente a esta medida, la población descrita solo podía realizar cambios de nombre a través de un procedimiento administrativo. La solución de intervención está dirigida específicamente a la población trans y travesti que desean hacer coincidir sus documentos identificatorios con la identidad de género autopercebida, independientemente de si su tránsito está mediado por la hormonización o la cirugía. La estructuración del proyecto y la aprobación parlamentaria fue un antecedente histórico en términos de la incorporación de la racionalidad de las personas trans en la toma de decisión pública. Durante el proceso, las actoras sociales trans se reunían una vez por semana con sus redactores para trabajar y tomar decisiones en conjunto (Lukomnik 2013).

La necesidad del instrumento fue justificada como una medida dirigida a proteger el derecho a

la identidad de género (no incorpora una lógica de segmentación poblacional nombrando específicamente a las personas trans) eliminando la relación causal obligatoria entre sexo y género que inhibe la capacidad autónoma de crear proyectos identitarios. La norma permite a cualquier interesado el reconocimiento jurídico de la identidad de género que el ciudadano performa. Esto significa, por ejemplo, que si el ciudadano se auto percibe con una identidad de género masculina pero su sexo asignado al momento de nacer es femenino, de todos modos, puede inscribir este dato en sus documentos oficiales y ser identificado en el sistema institucional bajo la construcción identitaria declarada, con plena capacidad de ejercer los derechos que se hayan construido jurídicamente como inherentes a cada sexo, con excepción del matrimonio. Si bien en el momento de presentación de la ley, los proponentes explicitaron que su trámite “era el primer paso para la inclusión ciudadana de las personas transgénero y transexuales”, estas poblaciones no constituyeron un tercer prototipo identitario en el instrumento normativo. Por el contrario, se preservó el binarismo de género, circunscribiendo los cambios identitarios admisibles en las categorías: “hombre” y “mujer”.

La medida aprobada sufrió reveses en su camino de aprobación, puesto que se eliminaron algunas cláusulas que tensionaban la discusión del proyecto y eran vistos por algunos legisladores como potenciales exangües de capital político, en un momento en el que se acercaban las elecciones parlamentarias, específicamente, lo relacionado con la autorización del cambio de nombre y sexo registral en menores de edad. Al final, la norma aprobada impuso que para realizar el cambio de nombre y sexo registral se debía activar un proceso judicial para obtener autorización del juez de familia basándose en el informe presentado por la Dirección General del Registro de Estado Civil. Este aspecto de la ley fue duramente criticado por algunas actoras sociales que veían en la ley una criminalización de la identidad al someter ante un juez la decisión sobre la validez de la autopercepción identitaria (Lukomnik 2013, 25).

Algunos antagonistas en la discusión partían de considerar el sexo anatómico como *driver* de la identidad de género, insistiendo en que cortar dicha relación constituía una “aberración”, pues el sexo anatómico era un dato fiable y objetivo que no podía ser alterado por la experiencia psíquica de los sujetos. Con base en esto, propusieron anclar el reconocimiento ofrecido por la ley a un proceso de medicalización de las identidades como única alternativa para ceder en el reconocimiento y legitimación legal de los tránsitos identitarios.

El cuarto instrumento legislativo fue la ley de matrimonio igualitario aprobada en el año 2013. Su proceso de discusión en el parlamento expuso un nuevo nivel en la capacidad de la

categoría “diversidad” para enrutar procesos políticos de ruptura en la cultura hegemónica, recargando de nuevos significados las instituciones matrimoniales en el orden social y jurídico. La coalición de actores de la diversidad fueron promotores de la medida, en un escenario de diálogo y articulación fluido y sostenido con los actores partidarios del FA.

Los emprendedores de política reconocían la naturaleza “normalizadora” del matrimonio en la política identitaria y las críticas típicas a esta institución por acompañar una gramática de reconocimiento asociada a la normalización y domesticación de las identidades homoeróticas. No obstante, el despliegue argumentativo sorteó la cuestión, buscando la transformación de las ideas que sostienen la institución formal y no simplemente su apertura para garantizar el acceso de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. La racionalidad que orientó la confección del proyecto y los sustentos fácticos que daban origen al problema que se apuntaba a abordar, apuntaba a democratizar la institución del matrimonio no solamente en el reconocimiento de nuevos titulares del contrato conyugal, sino proponiendo nuevas lógicas en su funcionamiento y efectos jurídicos ¿De qué modo?

La ley neutralizó el binomio de masculino y femenino para hablar de cónyuges o contrayentes. Así mismo, legalizó la sola voluntad de las partes como causal de divorcio y consagró el tránsito en la identidad de género como una causal de divorcio autónoma. Previamente tal situación había sido calificada como una casual asociada a “sevicias o injurias graves del uno respecto del otro”. También, autorizó el cambio del orden de los apellidos de los hijos nacidos en matrimonios heterosexuales. En el caso del matrimonio homosexual (así le llama la norma) los padres podían decidir el orden entre ellos.

El instrumento también asestó un golpe a la concepción heteronormativa del parentesco, permitiendo al individuo no procreador inscribir como hijo biológico (sin necesidad de la adopción) al menor concebido por su pareja. Esta “cuirización del parentesco” [*queering kinship*] benefició tanto a parejas de lesbianas como a parejas heterosexuales que habían utilizado la inseminación artificial para engendrar. Para el caso particular de las identidades trans, el proyecto rompió con una prohibición contenida en la ley de cambio de nombre y sexo que prohibía a las personas trans celebrar contratos de matrimonio, esto al definir los titulares con acceso al matrimonio como “dos personas de distinto o igual sexo”.

El nivel de reforma provocó la reacción de actores parlamentarios antagonistas del reconocimiento, explicitando argumentos orientados a la preservación del privilegio heteronormativo y la codificación del instituto jurídico con inspiración en los valores que

sustentan la unión religiosa católica. Desde el ángulo de los contradictores de la ley, el proyecto yuxtaponía la visión de una minoría para desnaturalizar, desvalorizar y vaciar el significado vertido sobre la figura matrimonial. Finalmente, el proyecto es aprobado en cámara alta con los votos del FA, pero con apoyo parcial PC y del PN.

Así mismo una minoría de actoras trans que no integra la coalición de actores promotoras de la diversidad fueron críticas con la adopción del instrumento:

En ese año, 2010, se estaba empezando a trabajar la ley de matrimonio igualitario, y este diputado nos llama para ver si nosotras íbamos a trabajar, y nosotras le dijimos que no, que nuestro interés no era casarnos, que eso era un privilegio de los maricas o de los homosexuales o de las lesbianas románticas, que en realidad las personas trans vivíamos prácticamente en la calle y en la prostitución y que precisábamos comer, trabajar, antes que casarnos (Entrevista # 5).

Los aprendizajes generados en el horizonte temporal en el que se aprobaron estas normas jurídicas ayudaron a optimizar la operacionalización política de la categoría de diversidad. La coalición de actores sociales y políticos promotores de las iniciativas de reconocimiento tuvieron un aprendizaje significativo a lo largo de los procesos legislativos al lograr definir (consensuadamente) criterios de priorización en la agenda política, según el tipo de problemas públicos sobre los que pretendían generar incidencia. Esto mismo también evitó saturar los canales legislativos y propiciar competencias internas en la coalición, por la relevancia y pertinencia de las demandas políticas de reconocimiento. Por otro lado, también comprendieron la relevancia de posicionarse estratégica y pragmáticamente para realizar sus cálculos y modular sus ambiciones según el momento político y la disposición de los actores legislativos.

Finalmente, un marcador de la expansión del nivel de influencia de los actores sociales de diversidad en el espacio público corresponde a la participación de aquellos en la estructuración de los borradores del proyecto de ley, asegurando que su perspectiva del problema fuera la que directamente se llevara al espacio de discusión parlamentario. La experiencia en cada proyecto tramitado aumentó el nivel de sincronización entre actores sociales y partidarios, permitiendo adicionalmente que, durante la discusión de los proyectos, también se diera una amplia movilización y discusión en el espacio social para presionar políticamente en los momentos de crispación o estancamiento de los procesos aprobatorios en

sede legislativa.

6.2.2.2 Políticas previas y espacios de articulación en la rama ejecutiva

El mecanismo de inscripción de las agendas sociales sobre identidades de género diversas en la agenda institucional del ejecutivo puede ser explicado como un proceso en el que actores sociales combinaron su creciente profesionalización y su alta capacidad de incidencia política, para ensanchar un marco de oportunidad política que se traducía en apertura gubernamental para la discusión y tratamiento de asuntos de política cruzados por déficits y demandas de igualdad y justicia social. Sin embargo, esta disposición del gobierno frenteamplista era parcial, en la medida que internamente había ciertas resistencias de algunos actores políticos que interpretaban las discusiones sobre los valores mencionados desde una perspectiva de clase. Un entrevistado comenta al respecto:

De hecho, me acuerdo de la primera conversación que tuve, yo tenía 35 años, era re tiernito, la primera conversación que tuve con quien, era la eminencia gris, el que comandaba el Ministerio [MIDES] en ese momento, que era el subsecretario, yo le planteo esto de la perspectiva de desigualdades y la perspectiva de DDHH y me plantea “No Andrés, en el mundo y en la sociedad existen solo explotados y explotadores y todo lo demás es sarasa” (Entrevista # 8, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

Pese a esta resistencia, también había actores estatales ubicados en lugares estratégicos de la administración que no solo lograron abrir los canales institucionales para el procesamiento de agendas de diversidad sexual y de género, sino que también coadyuvaron a fortalecer las capacidades institucionales del gobierno para producir políticas públicas con un enfoque de identidades de género diversas. Algunos de estos actores estatales tenían antecedentes de una sólida trayectoria de militancia social (Entrevista # 1, Entrevista # 12), mientras que otros estaban sintonizados con paradigmas de gestión pública irradiados por el enfoque de derechos humanos (Entrevista #8, Montevideo, 10 de octubre de 2020). Procederé a presentar algunos antecedentes de política en el subsistema de políticas sociales.

Dar cuenta del proceso inaugural de construcción de las personas trans como grupo meta de las políticas sociales en el MIDES, implica necesariamente hablar de un ejercicio de interpelación del habitus heteronormativo y cisgenerista del Estado, y de un proceso de

ensayo y error en el uso de instrumentos focalización bajo un entorno institucional orientado por referentes universales en la provisión social. Tanto actores sociales y actores estatales promotores de la agenda de la diversidad sexual y de género trabajaron por visibilizar la inscripción de normas de regulación corporal en las instituciones formales e informales. En este proceso, un actor estatal entrevistado (Entrevista # 8) insistió en la relevancia del relacionamiento estratégico del MIDES con la Universidad de la República para producir conocimiento académico sobre la situación de las personas trans y las barreras de acceso institucional que jugaban negativamente para la concreción de sus derechos (Sempol 2012; Lukomnik 2013; Rocha 2014)

En un apartado anterior se explicó el proceso de reforma de la matriz de bienestar social durante el gobierno del FA, resaltando que la orientación política de tal proceso se sustentaba en la preminencia de la clase y la explotación económica como lentes de interpretación de los riesgos sociales que enfrentan los ciudadanos y como ejes de ensamblaje de políticas redistributivas. De allí que se hayan emprendido el desarrollo de políticas focalizadas para la erradicación de la pobreza, pero bajo el supuesto de concebirlas como niveladores sociales que permitiesen la captación de grupos meta en el rango de las políticas universales. La entidad encargada de dirigir este proceso de articulación fue el MIDES, quien tiene a su cargo la implementación de las políticas de transferencias monetarias.

No obstante, el diseño de dichas políticas estaba permeado por lógicas heteronormativas que inhibían considerar las experiencias de vida trans como factor que puede bloquear la autonomía económica de los individuos. Como consecuencia, las personas con identidades de género no normativas y las tramas discriminatorias que las envuelven no eran legibles por los instrumentos de focalización. Al respecto, una representante de la organización Unión Trans relata que el borrado de aquellos sujetos generaba que las mujeres trans fuesen categorizadas como “hombres solteros”:

En realidad, no había nada concreto en cuanto al tratamiento o la incorporación de la política volcada hacia las personas trans, o las identidades trans, en aquel momento llega una chica trans al MIDES que estaba en situación de calle y le respondieron que, para las estadísticas del ministerio, ella era un hombre soltero sin hijos a cargo, ósea que no estaba reconocida en ninguna política, nosotros nos enojamos muchísimo y decidimos hacer una concentración (Entrevista # 12).

La selección y calibración de los instrumentos de focalización solo eran sensibles al abordaje de la dimensión material de las desigualdades sociales (la falta de ingresos) reduciendo la capacidad de los hacedores de política para leer la posición social de los individuos y obliterando las condiciones que explican la precarización en las trayectorias de vida trans. El ex director nacional de Políticas Sociales³⁰ del MIDES menciona el relato que hacen algunos burócratas de calle que participan de la implementación de estas políticas:

Sí, es verdad, cuando visitamos los hogares nos hemos encontrado, sobre todo con personas Trans que no tienen nada, pero como son hombres no podemos hablar de las mujeres Trans, como son hombres y en realidad nuestros instrumentos para la medición de la pobreza no están basados ni en personas individuales y están focalizados sobre todo hacia las mujeres con hijos, quedaban sistemáticamente fuera (Entrevista # 8, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

En este panorama el algoritmo del ICC, (Entrevista # 10), no reconocía las personas con identidades de género no normativas, sus arreglos familiares y sus déficits de derechos:

Ese algoritmo [hablando del modelo matemático del ICC] estaba construido de una manera donde una persona Trans que viviera en una pensión, o que de alguna manera tomaba un ingreso del trabajo sexual y vivía en esa pensión o vivía en esa pensión a cambio de hacer la limpieza o lo que fuera o no sé qué, quedaba totalmente excluida, el hecho de vivir en una pensión ya tenía un techo de material, entonces el índice daba otra cosa, o una mujer Trans que realizaba trabajo sexual y que declaraba que la noche anterior había ganado 3mil pesos, aunque el resto del mes, aunque tuviera VIH o no sé qué y el resto del mes no trabajara, ya eso la tiraba fuera de declarar un ingreso mayor de lo que tenía que declarar (Entrevista # 8, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

En palabras de una actora social trans esta exclusión representaba lo siguiente:

³⁰ Cargo suprimido en el marco de una reforma organizacional del MIDES durante el tercer gobierno del Frente Amplio. Respondía jerárquicamente ante una Coordinación Interdireccional.

Un Estado que no había podido contener las identidades trans en las trayectorias educativas, un Estado que no había podido abrir puertas ni habilitar el mundo del trabajo para las identidades trans, entonces ese Estado tenía que, de alguna manera, comenzar a reconocer eso y empezar a trabajar sobre esas cuestiones (Entrevista # 5, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

Explicitar tales limitaciones ligó un proceso de concientización entre los diseñadores de política social para reconocer que las ideas que modulaban las políticas de focalización en la atención de la pobreza generaban en la práctica, una expulsión de grupos poblacionales que se encontraban enfrentando situaciones de desigualdad social. Esta reflexión estuvo apalancada por la instrumentalización del paradigma de los derechos humanos y el uso del enfoque de derechos en la formulación de políticas sociales (Entrevista # 5). Como resultado, se empezaron a considerar en la construcción de los problemas públicos asociados a la desigualdad social, otros vectores de posicionamiento social distintos a la clase. En esta senda se instaló la necesidad de estructurar un conjunto de acciones afirmativas dirigidas a las personas trans (Sempol 2013a, 14) considerando que garantizar la funcionalidad de las políticas de focalización como eslabón de las políticas universales, requería que ambos tipos de políticas debían tener integrado un enfoque diferencial, que además de posicionar en el espacio institucional las problemáticas sociales derivadas de la discriminación por identidad de género, también diera membresía a las personas trans como grupo meta de beneficios públicos (Entrevista # 5). Un factor que jugó a favor de este proceso tiene que ver con que el horizonte temporal en el que se dieron tales debates. el MIDES era una entidad recién creada en la que apenas se estaban activando las primeras sinergias para responder a los objetivos políticos que el gobierno con su creación.

La identidad de género se convirtió en una variable en los instrumentos de captura de información socioeconómica (Sempol y Schenck 2014, 155) y permitió el ingreso de las personas trans al grupo meta de las políticas de transferencias monetarias, específicamente a través del programa TUS. Como criterio de elegibilidad se estableció únicamente la autopercepción del individuo como portador de una identidad de género diversa y no bajo el criterio de disponibilidad de ingreso. Esta forma de focalización respondía a un interés de los actores promotores de la medida por emplear categorías lo suficientemente abiertas para no incurrir en una lectura taxonómica de la identidad y, por ende, en la prescripción del contenido de las identidades, a través de parámetros excluyentes de titularización.

Esta orientación refleja una lógica de universalidad en la cobertura de las prestaciones sociales que fue defendida por los actores estatales promotores de la medida con dos argumentos. El primero era el nivel de vulnerabilidad social de la mayoría de las personas trans, entendiéndolo en términos del déficit democrático en el ejercicio de los derechos. El segundo, los costos asociados a una extrema focalización para relevar una a una las condiciones de vida de cada persona trans:

Nosotros siempre defendimos que tenía que ser una acción afirmativa que fuera para todas las personas Trans incluso independientemente de su ingreso, porque, primero por una cuestión... que además tiene que ser con la autopercepción declarado, aunque no hubiera cambiado su documentación.

[No proceder desde un criterio universal] no solo iba a complicar la política; iba a requerir un montón de funcionarios que el ministerio no iba a poner, iba a incluir toda otra... que no se podía, sino que además si yo tengo un grupo que está en tal situación de vulnerabilidad que, si llegara a todos, efectivamente, el margen de error sería menor que el de cualquier otra política que ya estoy implementando, lo más razonable era decir que sea para todas... (Entrevista # 5, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

La inclusión de las personas trans como grupo meta fue una operación multipropósito que permitió la legitimación de las identidades de género no diversas en el espacio público estatal, el reconocimiento de la situación histórica de vulnerabilidad que afronta este grupo poblacional en virtud de la exclusión social y la articulación de un nuevo canal de información en el MIDES con capacidad de producir datos sobre la situación particular este colectivo, en el marco del proceso de recolección de información que se efectúa con cada beneficiario de la prestación económica (Gainza y González 2015).

Otra política implementada por el MIDES consistió en un llamado laboral para la vinculación de personas trans en la función pública en el año 2013. El propósito de la intervención era contribuir a la inclusión socioeconómica de este grupo poblacional y, al mismo tiempo, emitir un mensaje respecto al interés del gobierno por impedir que el trabajo sexual fuese la única alternativa de este grupo para obtener recursos económicos. En la misma línea, en el año 2014 se realizó una ampliación de los grupos objetivo de la política “Uruguay Trabaja” que estaba enfocada a la inserción laboral de las personas desempleadas de larga duración pertenecientes

a hogares de bajos recursos. El programa emplea transitoriamente a personas en situación de desocupación con el objetivo de mejorar sus habilidades y destrezas en el escenario laboral. Los destinatarios de la medida reciben un subsidio, realizan actividades transitorias de valor público y se les habilita para realizar aportes a la seguridad social y acceder a servicios de salud gratuitos. Las personas trans, las personas afrodescendientes y las personas en situación de discapacidad fueron los grupos titularizados para acceder directamente a la prestación, al ser colectivos contruidos políticamente en una situación de “vulnerabilidad externa” (Sempol y Schenck 2014, 139). En relación con la identidad de género, los beneficiarios iniciales del programa fueron 107 mujeres trans y 33 varones trans (Sempol et al. 2017, 16).

Es importante mencionar que en el año 2016 la participación de población trans decreció en un 30% en comparación a la primera cohorte, especialmente aquellas personas en tránsito de lo masculino a lo femenino. Una hipótesis esbozada por agentes del MIDES para explicar esta disminución reconoce que una cantidad significativa de participantes transfemeninas de la primera intervención expresaron que no encontraron satisfechas sus necesidades y expectativas con la estructura del programa (lo cual no está validado pues el programa no tiene instrumentos de evaluación de satisfacción). Esta percepción de las usuarias podría ser un indicio de cierto filtrado de conocimiento heteronormativo en la oferta programática que la hacía incompatible con las necesidades, talentos y capacidades de una parte del grupo-meta (Entrevista # 10). Otro factor podía ser el alto costo de inserción que tienen las mujeres trans debido a que, en términos generales, su disrupción corporal es mucho más visible y disruptiva que los hombres trans, aumentando las posibilidades de experimentar actos de discriminación en espacios de socialización.

6.2.2.3 Espacios de articulación

En el año 2012 se crea el Consejo Consultivo de Diversidad Sexual como cuerpo asesor del ministro en materia de políticas, programas y acciones dirigidas a la diversidad sexual. De acuerdo a la entrevista realizada con el funcionario que promovió la institucionalización de este Consejo, el principal objetivo del espacio era avanzar en la transversalización del enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas en el MIDES, pues aún subsistía la idea en muchos de sus actores de concebir la atención de estos asuntos bajo un formato de gestión, en la que una sola unidad organizacional era la encargada de activar y ejecutar las acciones dirigidas a la garantía de derechos de la población sexual y genéricamente diversa (MIDES 2013). Así mismo, el espacio también permitió solidificar los puentes de comunicación formal con las organizaciones sociales de diversidad sexual.

En el año 2015 llega un nuevo gobierno y nuevas autoridades al MIDES. Se inicia un proceso de rediseño organizacional de la entidad, suprimiendo y creando nuevas direcciones y divisiones. Surgió la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural como dependencia que articula la división socioeducativa y la división de derechos humanos. Desde allí se coordinan las políticas sociales relacionadas con las orientaciones sexuales e identidades de género diversas. El director entrante irradió un nuevo estilo de liderazgo de gestión y una nueva forma de calcular riesgos y oportunidades en el tratamiento de los asuntos de política. En coherencia, impulsó una nueva estrategia de institucionalización de las políticas sociales de la diversidad sexual, a través de la utilización de instrumentos legislativos para amplificar la discusión y legitimidad social de las soluciones de intervención que adoptaba el Estado:

Muchos actores técnicos creían que se pueden hacer acciones políticas afirmativas sin un marco legal. Interpretó al tratado de no sé dónde, el PIDESC, la convención Interamericana de Derechos Humanos, la Constitución de la República, sí, es preciosa tu fundamentación, es hermosa, pero la sociedad no la va a entender y además te perder el proceso de debate de que porque existen esas políticas públicas (Entrevista # 1, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

Por otro lado, vinculo como derrotero de acción pública la preferencia de coproducción del diseño de políticas públicas con los grupos-meta. Durante la entrevista, el funcionario presentó el debate respecto al *trade off* entre saber técnico y saber político como detonante de su posicionamiento, argumentando que una política pública es “buena”:

Si la gente a la que va dirigida la política es parte de la construcción de la política, si no, no es buena, porque en realidad que es lo que va a pasar, la gente se empieza a enojar con la política, entonces empieza a criticar la política desarrollada, entonces no se apropia de la política desarrollada, y cualquier, no ola, vientito conservador te tira la protección de esos derechos, porque no los va a defender (Entrevista # 1, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

Finalmente promovió una perspectiva de gestión alimentada por una experiencia de militancia partidaria que explicitan la lucha de clases en el espacio político y, también, pero influenciado

por referentes intelectuales³¹ que ayudaron a imaginar un horizonte emancipatorio en el que emerge un sujeto político que supera tres formas de desigualdad social:

Las cuestiones de clase tienen también toda una cosa vinculada al prejuicio, a la estética, al empoderamiento de ciertos actores, a que se utiliza y se reconoce como estéticamente correcto en ciertos sectores o no sectores y ahí tienes la línea de la distinción de Bourdieu, después tienes otra cosa mucho muy potente sobre la expresión del género, además de los roles vinculados a la visión central del trabajo y después está en el tema de lo étnico-racial, la superioridad que sigue metida en América Latina, sobre los que venimos de los barcos frente a los que trajeron de los pelos o a los que les ocuparon su territorio, entonces, si vos tienes, ahí tienes un sujeto político que está surgiendo o que debería de surgir para generar un nuevo universal, es aquel ser o persona o colectivo, que tiene conciencia de esos tres ejes de desigualdad, pelea por ellos aunque no le pertenezcan (Entrevista # 1, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

Bajo esta nueva partitura de gestión, se crea el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Diversidad Sexual, presidido por un representante de la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural. El Consejo tiene una naturaleza interinstitucional y cumple con dos fines estratégicos; por un lado, convocar y asegurar la participación efectiva de los principales actores sociales de las organizaciones de la diversidad sexual, bajo un espacio en el que podían representar y visibilizar agendas y perspectivas del grupo meta sobre el que se dirigen las políticas públicas. Por otro lado, el espacio también buscaba ser una incubadora de consensos políticos para vertebrar soluciones de intervención para las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativa. Por ello mismo, vinculaba a un delegado de cada Ministerio, dos delegados del Consejo de Intendentes y un magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

³¹ El entrevistado sugirió como referentes intelectuales de su gestión, entre otros: Paul Anderson, Edward Palmer Thompson, Ernesto Laclau y Nancy Fraser.

6.3 Análisis del diseño de la política

6.3.1 Institucionalización de la necesidad de diseñar una política pública

La propuesta de construir una política pública para las personas trans nace como una estrategia para obtener los siguientes objetivos políticos. Primero, alojar en un solo instrumento de política la respuesta a múltiples demandas históricas del grupo social en un solo instrumento legislativo. Segundo, vehicular la política a través de un instrumento legislativo para apalancar estrategias redistributivas. Tercero, propiciar una discusión política sobre la situación social de las personas trans como un problema de déficit democrático. Cuarto, mejorar el nivel de institucionalización de políticas previas especialmente en el sector salud, complementando sus líneas de intervención y ampliando la cobertura. Quinto, fortalecer el cierre global de la institucionalización de las agendas sociales, en un marco electoral en el que el FA llevaba tres gobiernos continuos pero su aprobación iba en disminución de cara a las elecciones presidenciales.

La propuesta formal de la política fue construida en el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Diversidad Sexual (Entrevista # 2; #4; #5; #7; #11, Montevideo, 10 de octubre de 2020). Se trata de un órgano de articulación en la que los actores construyeron un acuerdo para posicionar a las personas trans como centro de la agenda institucional de la diversidad sexual y de géneros. El ex director nacional de promoción socio cultural mencionó que la manera en la que se institucionalizó el proceso de formulación obedece a la apuesta por propiciar una política integral que apalancara medidas redistributivas:

(...) Hagamos una ley sola, aprovechemos hacer un proceso de discusión y hagamos una prestación reparatoria, no hagamos una pensión de la vejez, nadie va entender que yo te diga que una persona es vieja con 42 años, por más que lo sea, en el caso de la población Trans, hagamos una prestación reparatoria por los daños generados por la dictadura y la parte,³² protejamos y ampliemos a todo el servicio nacional integral de salud los servicios de atención de salud integral, generemos un cupo laboral para el Estado, generemos cupos de becas para todas las que el Estado, cambiemos la ley de identidad de género, e íbamos atando de distintas demandas, de las demandas que venían de distintos actores de la sociedad civil atando los procesos (Entrevista # 1, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

³² “La parte” equivale al tramo temporal en el que, si bien había retornado el gobierno democrático, aún las fuerzas de policía seguían ejerciendo prácticas de violencia institucional contra las personas trans.

En este proceso actuaron, principalmente, tres organizaciones sociales que previamente ya venían ambientaban en el entorno social la necesidad de aprobar una ley dirigida al goce efectivo de derechos de las personas trans. La primera organización fue el Colectivo Trans de Uruguay (CTU) (Entrevista # 4, Montevideo, 10 de octubre de 2020), la segunda fue la Asociación Trans del Uruguay (ATRU) (Entrevista # 7, Montevideo, 10 de octubre de 2020) y la tercera el colectivo Ovejas Negras (Entrevista #12, # 2). Adicionalmente, se vincularon otras organizaciones sociales que nutrieron la discusión, específicamente, la organización Trans-Boys que representa a niños, niñas y adolescentes con identidades de género no normativas (Entrevista # 6, Montevideo, 10 de octubre de 2020) y Unión Trans (UT) (Entrevista # 5, Montevideo, 10 de octubre de 2020). El colectivo nació en el marco de la formulación de la política y ha venido intentado disputar en el espacio institucional el lugar de Ovejas Negras. Pese a ello, no han podido posicionarse como movimiento de masas que erosione el liderazgo de la organización hegemónica.

El diseño de la política puede ser abordado en dos periodos. El primero tiene que ver con la construcción del proyecto de ley a cargo del Consejo Nacional. Este periodo transcurre entre 2016 y finales del 2017. El segundo fue la discusión y aprobación de la política en el parlamento, en el marco de una amplia campaña social de presión política desde finales del 2017 hasta finales del 2018, cuando es aprobada por el parlamento.

6.3.2 Proceso de formulación en el Consejo Nacional

En su primera fase, el proceso de diseño está caracterizado por la “construcción de consensos” (Ingram y Schneider 1997, 90), en la medida que el Consejo Nacional estaba institucionalizado y significado por sus actores como un foro democrático para inscribir el conocimiento social de las experiencias de vida trans en el proceso de su ensamblaje como grupo meta. La estructura general del proyecto elaborado en su seno puede ser sintetizada en cuatro partes. Una primera parte declara como de interés público el diseño de políticas dirigidas a personas trans y define cinco categorías para definir los sujetos titulares de los beneficios que crea la política: “identidad de género”, “expresión de género”, “persona trans”, “mujer/niña trans” y “hombre/varón/niño trans”. Así mismo, se ordena la incorporación de la variable de “identidad de género” en todos los sistemas estadísticos del Estado y se califica al grupo meta como población prioritaria en las políticas sociales.

En una segunda parte se propone una reforma de la ley aprobada en el 2009 para el cambio de nombre y sexo en los documentos identificatorios para simplificar el procedimiento mediante un trámite administrativo y no un proceso judicial. En la tercera parte se encuentra un portafolio de acciones afirmativas: una prestación reparatoria para las personas trans nacidas antes del 31 de diciembre de 1975 que hubieran sido víctimas de violencia estatal o hayan sido privadas de la libertad, una orden de priorización laboral en la empleabilidad de personas trans en el sector público -cumpliendo una cuota del 1% de la masa laboral total- y una orden de priorización de la población trans en los programas de capacitación y calificación del Instituto Nacional de Empleo. Así mismo, se incluyó una modificación de la ley de inversiones y promoción industrial para incluir a las empresas que vinculen en su plantilla laboral a las personas trans en el listado de receptores de beneficios fiscales, una orden para asegurar el acceso y permanencia de las personas trans en el sistema de educación pública y una priorización de esta población en la asignación de becas -con la asignación del 2% de ellas- y apoyos estudiantiles, al igual que una orden de garantía de acceso a la salud sin discriminación o patologización de la identidad de género, incluyendo el acceso a intervenciones quirúrgicas y tratamientos hormonales tanto en mayores de edad con en menores de edad.

Durante este proceso se presentaron algunos disensos entre los actores sociales y los actores estatales. Uno de ellos con la Dirección Nacional del Registro civil que hace parte del Ministerio de Educación y Cultura por la estructura de implementación del servicio de cambio de sexo registral. La forma en que se resolvió el conflicto muestra empíricamente un rastro del tipo de conocimiento social privilegiado en las discusiones. En efecto, la ley proponía una nueva recalibración de los instrumentos que regulaban y tramitaban el cambio de nombre y de sexo en los documentos identificatorios. Como se explicó en el apartado de políticas previas, el trámite debería surtirse judicialmente teniendo en cuenta el informe técnico emitido por el equipo multidisciplinario y especializado en identidad de género y diversidad que se constituirá a estos efectos en la Dirección General del Registro de Estado Civil.

La intención de los agentes estatales era flexibilizar el procedimiento bajo una lógica respetuosa de la autopercepción de la identidad de género, por lo que se pretendía remover cualquier tipo de validación o confirmación externa del tránsito identitario. No obstante, algunas actoras sociales, especialmente las más veteranas en la escena pública, concordaban en que el trámite se realizara fuera de la esfera judicial, pero insistían en la creación de una comisión honoraria receptora que verificara las solicitudes presentadas. Esta pretensión estaba

sustentada por vínculos informales de empatía y cercanía de algunas personas trans con algunos funcionarios de la Dirección de Registro Civil, que eran reconocidas por prestar una atención respetuosa y humanizante de las personas con experiencias de vida trans. Para algunos actores sociales y estatales esta comisión era una “mala decisión técnica”; sin embargo, el estilo de liderazgo ejercido por el agente estatal que coordinaba de dicho espacio impulsó que se privilegiara la concepción de la estructura de implementación ideada por las actoras sociales trans, como parte del compromiso político por coproducir con el grupo-meta. El promotor de esta lectura de la tensión lo explica así:

(...) En esa discusión yo tomo la opción de llevar la comisión, y fue un escándalo porque en realidad fue una mala decisión técnica, entonces yo les planteaba que dentro del punto de vista estratégico, yo precisaba que todo el movimiento estuviera unido, principalmente, las personas, los colectivos trans, porque la ley iba dirigida a esas personas, no podía haber un frente disruptivo, porque iba a ser la ley más compleja de la agenda derechos que se iba a retirar presentar este gobierno (Entrevista # 1, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

Otra tensión que se dio durante el proceso constructivo surgió por la posición del agente del Ministerio de Economía y Finanzas respecto a los instrumentos de financiación de la prestación reparatoria que se pretendía incluir en la política. Una agente representante de Ovejas Negras en el espacio comenta al respecto:

No querían pagarlo [hablando de la visión del Ministerio de Economía y Finanzas], y lo que se resolvió ahí fue que el Ministerio de Desarrollo social, con sus propios recursos, iba a financiar lo que costara la reparación histórica, ósea que en realidad, fue un poco de pobres contra pobres, el hecho de que le sacaran dentro del propio MIDES recursos a otras áreas para darlos a reparación histórica, que el MIDES es el que se encarga de todo lo que tiene que ver con justicia social, igualdad y bueno desarrollo social como lo dice su nombre. Una vez que se solucionó eso se destrancó la parte del eje de economía (Entrevista # 2, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

El Consejo Nacional también impulsó durante el proceso de formulación, la realización de un censo trans para obtener datos sobre la situación social de dicho grupo poblacional. Sus resultados son un artefacto de significación clave en la justificación del problema público. Hasta ese momento, existía un volumen de datos disponibles generados a partir de la inscripción del grupo social como grupo meta y por la producción de saber empírico por parte de actores sociales, académicos y estatales con relación a los principales obstáculos y retos que enfrentan las personas trans en Uruguay.

El mecanismo del censo tenía sentido para actualizar los datos disponibles y configurar un problema público que diera cuenta de la gravedad de situación de las personas trans como sujetos de derechos. Los resultados de la aplicación de esta herramienta arrojaron datos preocupantes en materia de educación, inserción laboral, salud, percepción de discriminación, vivienda y acceso a eventos culturales. Las cifras confirmaron empíricamente que el nivel de exclusión de las personas con identidades de género era transversal a todos los subsistemas sociales. La lectura que tuvieron estos datos para reforzar la necesidad de formular una política fue que las condiciones de precarización del grupo social evidenciaban que la malla de protección social del país (que supuestamente se acercaba a una cobertura universal) no estaba ajustada a las necesidades y riesgos del grupo social mencionado (Entrevista # 1, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

El sistema de protección social había ampliado las asimetrías en el ejercicio de los derechos, al no incluir en la configuración del sujeto de protección social las experiencias de vida derivadas de la construcción de una identidad de género no normativa. Mientras una gran parte de la población disfrutaba de un estándar de vida digno, las personas trans solamente por su identidad de género vivían en medio de la marginación social y la exclusión política. De allí se empezó a consolidar un argumento ético como base de la construcción del problema público, según el cual, era inaceptable que un grupo social experimentara tales condiciones de vulnerabilidad, máxime bajo el periodo institucional de un gobierno que planteaba la justicia y la igualdad como banderas políticas (Entrevista # 3). Al respecto un funcionario público comenta:

Los organismos que estaban alejados de este tema y que recién estaba empezando a participar del consejo quedaron “con los ojos como los de oro”, como decimos nosotros, y dijeron: “bueno, el problema sí es grave, el problema es real” (Entrevista # 1, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

Una vez el Consejo Nacional terminó de formular el anteproyecto, el ejecutivo lo formateó y lo presentó como proyecto de ley en el parlamento. En este punto inicia la segunda fase del diseño de la política.

6.3.3 Proceso de discusión parlamentaria

El 2 de junio de 2017 el proyecto ingresó a la cámara alta y remitido a Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión para su trámite inicial. El 6 de noviembre del mismo año, la ministra del MIDES y el director nacional de Promoción Sociocultural comparecieron a la Comisión para justificar el proyecto de Ley. Una vez surtido este paso se dan diez sesiones de discusión en esta Comisión Parlamentaria (Comisión de Población y Desarrollo 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g, 2018h, 2018i) a las que acudieron invitados externos tales como actores académicos, sociales y comunitarios. El proyecto entró a discusión y votación en la plenaria de la cámara alta el 16 de octubre de 2018. El 17 de octubre del mismo año ingresó a la cámara baja y se aprobó el 18 de octubre. El ejecutivo promulgó la ley el 26 de octubre y expidió su decreto reglamentario a finales de abril de 2019. La gráfica 6.1 muestra los cambios entre el proyecto de ley inicial y la versión definitiva que se aprobó en el parlamento; así mismo, se incluyó el detalle de la votación por cada artículo.

Tabla 6.1 Detalle del proceso aprobatorio en el parlamento

Ley N° 19.684				
LEY INTEGRAL PARA PERSONAS TRANS				
# Artículo	Proyecto	Versión Senado	Votación Senado	Votación cámara
Artículo 1	Declaratoria de interés general acciones afirmativas para la población trans	Derecho a la identidad de género.	28/28	75/82
Artículo 2	Objeto y alcance de esta ley	Declaratoria de interés general acciones afirmativas para la población trans	17/28	71/82
Artículo 3	Definiciones	Objeto y alcance	17/28	70/82
Artículo 4	Incorporación de variable de identidad de género	Definiciones	21/28	78/82
Artículo 5	Adecuación de nombre y/o sexo en documentos identificatorios	Inclusión de variable identidad de género en todos los registros oficiales	22/28	77/82

Ley N° 19.684**LEY INTEGRAL PARA PERSONAS TRANS**

Artículo 6	Justificación constitucional de las acciones afirmativas.	Inciso 1. Toda persona podrá solicitar la adecuación de la mención registral de su nombre, sexo, o ambos, cuando los mismos no coincidan con su identidad de género.	22/28	75/82
		Inciso 2. La referida adecuación será de iniciativa personal del del Registro de Estado Civil, acreditando los antecedentes que la justifique junto con los demás requisitos que establezca la reglamentación. titular, quien debe formular la petición ante la Dirección General	23/28	72/82
		Inciso 3: Para el caso de menores de edad que no obtengan la anuencia de sus representantes legales o sea imposible obtenerla de quien debe prestarla, podrán recurrir a los mecanismos previstos en los artículos 110 del Código Civil y 404 del Código General del Proceso, concordantes complementarias, debiéndose tener en cuenta el interés superior del menor, siendo de aplicación lo establecido en la Convención Sobre los Derechos del Niño y en los artículos 8° y 11 bis de la Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004, (Código de la Niñez y la Adolescencia).	16/28	72/82
Artículo 7	Pensión reparatoria.	Comisión Honoraria de Cambio de nombre.	22/28	76/82
Artículo 8	Comisión especial para solicitudes de pensión reparatoria.	Inciso 1: Comunicación de la resolución por parte de la Dirección General del Registro de Estado Civil.	22/28	74/82
		Inciso 2: Notificación de la resolución a otras entidades públicas.	23/28	74/82
		Inciso 3: Prohibición de segunda adecuación registral en cinco años	17/28	65/82

Ley N° 19.684				
LEY INTEGRAL PARA PERSONAS TRANS				
Artículo 9	1% de cupos laborales para el sector público.	Efectos de la resolución	22/28	74/82
Artículo 10	1% de cupos para programas de capacitación y calificación para el trabajo.	Regimen reparatorio	16/28	53/82
Artículo 11	Beneficios fiscales para empresas que empleen personas trans.	Comisión Especial reparatoria.	16/28	53/82
Artículo 12	Inclusión educativa	1% de cupos laborales en el sector público.	16/28	63/82
Artículo 13a	Evitar expulsión de trans del sistema educativo	1% en programas de capacitación	17/28	71/82
Artículo 13b	Apoyo psicológico, pedagógico, social y económico.	N-A	N-A	N-A
Artículo 13c	Cupos para personas trans para culminar educación primaria, media básica, media superior y terciaria	N-A	N-A	N-A
Artículo 14	2% de becas para personas trans.	Beneficios tributarios para contratar personas trans.	16/28	51/78
Artículo 15	Incorporación de perspectiva de identidad de género en sistemas de becas, fondos y acceso a bienes culturales.	Inclusión educativa	28/28	73/79
Artículo 16	Acceso a servicios de salud	Prevención de exclusión educativa.	23/27	77/78
Artículo 16b	N-A	Apoyo psicológico, pedagógico, social y económico.	22/27	55/78
Artículo 16c	N-A	Incorporación en programas para culminar estudios.	17/27	60/77
Artículo 17	Acceso a tratamientos hormonales y cirugías. (Inclusive menores)	2% de Becas, 8% Beca Quijano.	16/27	64/77
Artículo 18	Grupo prioritario en asignación de vivienda.	Inciso 1: (Derecho a la cultura). - Prohíbese toda forma de discriminación de las personas trans que anule o menoscabe el	23/27	75/77

Ley N° 19.684				
LEY INTEGRAL PARA PERSONAS TRANS				
		pleno goce de sus derechos culturales.		
		Inciso 2: Considérese de interés general el diseño, fomento, promoción e implementación de planes, programas y políticas culturales, así como la incorporación de la perspectiva de la identidad de género e identidades trans, en los	17/27	63/77
Artículo 19	Reglamentación de la ley por el poder ejecutivo.	Prohibición de discriminación en salud	23/27	75/77
Artículo 20	N-A	El derecho a la información, orientación y asesoramiento en relación con las necesidades de apoyo específicamente ligadas a su condición de persona trans, conforme a los principios y directrices de la presente ley	17/27	70/76
		El respeto a la confidencialidad de los datos relativos a la identidad de género de las personas trans en todos sus procedimientos.		
		Al consentimiento informado y a un proceso de decisión compartido para personas trans		
		Los derechos consagrados por la presente ley.		77/76
Artículo 21	N-A	Atención integral en salud	17/27	63/76
		Derechos y obligaciones de las personas trans	17/27	51/76
		Acceso de menores a tratamientos hormonales y quirúrgicos	16/27	60/77
Artículo 22	N-A	Inciso 1: Prohibición de discriminación para acceso habitacional	23/27	73/76
		Inciso 2: Incorporación de variable de identidad de género en otorgamiento de soluciones habitacionales.	17/27	63/76
Artículo 23	N-A	Reglamentación	22/27	75/76
Artículo 24	N-A	Derogación ley anterior.	20/27	72/75

Fuente: Archivo de versiones taquigráficas.

La política para personas trans está apalancada en dos grandes instrumentos de autoridad. Por un lado, el instrumento legislativo que institucionaliza la distribución de beneficios para aquella población y un instrumento administrativo que moldea la estructura de implementación de la política. De la revisión de las acciones de política que componen a ambos se derivó el *set* instrumental. En general, se infiere una preferencia por instrumentos de construcción de capacidad en lo relativo a las acciones afirmativas creadas que distribuyen beneficios focalizados para activar las capacidades de las personas trans a través de líneas de acceso a educación y cultura. En este mismo grupo se encuentra una prestación reparatoria por violencia institucional, el acceso a tratamientos médicos para realizar tránsitos identitarios y cupos laborales para trabajar en el sector público.

En segundo lugar, la política emplea instrumentos de incentivos fiscales empresariales para aumentar la empleabilidad de las personas trans en el sector privado. Así mismo, integra instrumentos de aprendizaje orientados a la inclusión de la variable de la identidad de género como recolector de datos en el sistema estadístico del Estado y a la adopción de protocolos y guías para la atención médica respetuosa de las identidades trans. Por otro lado, se encuentran instrumentos normativos específicos que regulan el procedimiento de cambio de nombre y sexo en los documentos registrales, así como lo relativo a la titularización de la prestación reparatoria.

Con relación a la financiación de la política, el director general del MIDES (Resolución 1060 2020) informó, a través de la respuesta a un derecho de petición, que para el año 2019 la implementación de la política tuvo una erogación presupuestal de US\$ 211.591, para el 2020 la proyección presupuestal fue de U\$ 510.789.

El tipo de lógicas fundamentales usadas para ensamblar el grupo-meta y adscribirle beneficios, reflejan una fuerte representación de las ideas promovidas por las personas trans y promotores de la diversidad en el espacio político. El enfoque de cobertura de las prestaciones es universal, aunque la variable de la edad genera algunas distinciones en las reglas distributivas de los beneficios. La construcción del grupo meta articula una imagen de vulnerabilidad y exclusión social, haciendo énfasis en cómo la identidad de género es un vector de discriminación y desigualdad social. Los datos del censo contribuyeron a mostrar de manera directa y puntual que, más allá de las valoraciones de los actores respecto a las identidades de género, era cierto y evidente que existía una asimetría social en la que un grupo poblacional, solamente por su construcción identitaria, quedaba abstraída del reconocimiento social y la titularización político-jurídica que tienen los ciudadanos.

Al mismo tiempo, es relevante mencionar que paralelamente al proceso de discusión parlamentaria, las bases sociales de la coalición de la diversidad sexual lograron una discusión social amplia en el contexto social en el que las personas trans hablaban en primera persona para presentar las injusticias sociales que habían enfrentado. Pudieron liderar las acciones populares que se daban en las calles para presionar al parlamento y para debatir con los opositores del proyecto. En esta perspectiva, si bien el diseño de la política y el nivel de beneficios que incorporan los instrumentos aumentaron el nivel de disputa social, los aprendizajes y la legitimidad del trabajo previo como actores sociales, ayudaron a que la mediatización de la discusión política alimentara el respaldo ciudadano a la aprobación de la política. En este ámbito, las personas trans lograron estar en el centro de la acción pública y aprovecharon esta oportunidad para impulsar un nuevo conocimiento social que las representaba como plenas merecedoras de la acción del Estado, así como para interpelar las normas sociales que ubicaban al sexo anatómico como un diacrítico de la identidad de género. La estructura de implementación de la política privilegia un estilo de gobernanza legal y *top down*, en el que solo las entidades del orden nacional pertenecientes a la rama ejecutiva tienen a cargo acciones en la ejecución de la política. Por el tipo de instrumentos macro que vehiculizan la política, sus estatutos son fuertes en la medida que el problema público, las reglas e instrumentos de selección de grupos meta están claramente definidos. Esta estructura de implementación está apalancada por una lógica de política, según la cual, se requiere autoridad considerable de primer nivel para asegurar una implementación efectiva por parte de los responsables de la cadena de entrega de servicios.

6.3.4. Disputas por la discusión y aprobación de la política

Si bien se trataba de una política impulsada por actores partidarios del FA y actores sociales integrantes de la coalición de la diversidad (Entrevista # 2; #7; #6; #11; #5, Montevideo, 10 de octubre de 2020), no hubo una oposición total por parte de los actores partidarios del PI, el PC y PN respecto a la aprobación de una política dirigida a las personas trans. Más bien, tenían desacuerdos concretos con las ideas que justificaban ciertas titularizaciones creadas y con la forma en la que se incluía en el grupo meta a ciertos sujetos que, a su juicio, no debían tener membresía como destinatarios de la política.

Estas disputas de significación respecto al sentido y el alcance de la política permiten diferenciar las comunidades interpretativas según la forma de interpretar la provisión de bienestar. Para tal finalidad se presentarán tres disputas de la política como artefacto de

sentido. La primera tiene que ver con la titularización de beneficios focalizados en un grupo poblacional; la segunda es lo relacionado a la inclusión de menores como parte del grupo meta y sus titularizaciones particulares; y la tercera, lo relacionado con la prestación reparatoria y el horizonte temporal en la que se produjo violencia institucional.

6.3.5.1 Derechos vs. privilegios

Una primera comunidad interpretativa significa la pertinencia de una política integral para las personas trans en virtud de la crudeza de los datos obtenidos en el censo, que confirmaba las hipótesis y trabajos previos en los que se había llamado la atención sobre la gravedad de la situación social que enfrenta este colectivo poblacional. En este escenario, la justificación que elaboraron los legisladores del FA consistió en plantear que la gravedad del problema público requería intervenciones focalizadas para garantizar el ejercicio al derecho a la igualdad contemplado en la constitución nacional. El supuesto de este razonamiento es que las acciones afirmativas nivelan la capacidad de los individuos para cursar un proyecto de vida digno. Una diputada del FA argumentaba al respecto:

Si hablamos de legislar explícitamente para el más débil, para quien tiene sus derechos más vulnerados, estamos hablando, entre otros, de la población trans. Es una población que con esta ley empieza a transitar un camino de restitución, de acceso a derechos que desde que asume una identidad de género diferente a la esperada se ven vulnerados, suprimidos. Es una población que desde que asume su identidad se ve desplazada, excluida, relegada. Es una discriminación sobre todo material, ya afecta el desarrollo de sus condiciones físicas y reales (Cámara de Diputados 2018, 8.)

Este argumento también se justificaba cuando se constataban datos asociados a la calidad de vida y se comparaban con la población en general. De este modo, los actores legislativos insistían que el promedio de edad de las personas trans en Uruguay era de 35 años, o sea, menos de la mitad de la expectativa de vida de la población promedio (Cámara de Diputados 2018, 9, 55, 65, 68, 73; Cámara de Senadores 2018, 280). Solo el 2% de las personas trans en Uruguay es mayor de 65 años. Este dato obtenido en el censo fue una de las piezas argumentativas que ayudó a justificar que no había otro grupo poblacional en una situación de mayor vulnerabilidad social, por lo que corregir su situación no solo era un asunto que implicaba al grupo en solitario, sino que se trataba de la forma en que la sociedad paulatinamente se iba acercando más a la “justicia”, “equidad”, “generosidad” y “solidaridad”

(Cámara de Diputados 2018, 14) para la concreción material de los derechos. Preguntado a uno de los parlamentarios sobre la justificación del merecimiento de este grupo poblacional se argumentó lo siguiente:

Es la que está peor, en esto de la capacidad de ejercer la ciudadanía es una población absolutamente excluida de la ciudadanía, incluso si uno se pone filo a estudiar cosas tan básicas como el voto, porque si va a votar con su documento original y sufre violencia para ejercer ese derecho, hay que ver si esta efectivamente garantizado formalmente si, obviamente, pero, pero es una población absolutamente excluida, con unos niveles de miseria enorme, con una vulnerabilidad a la violencia social, comunitaria, es una población que no logra, en su mayoría, culminar secundaria, es una población que ha tenido muy poca cobertura en el tema de salud y cuando la tiene es muchas veces al costo de recibir vulneración de derechos, es una población que básicamente, en el caso sobre todo de las mujeres trans, se tienen que dedicar a prostituirse porque no hay acceso a otros tipos de trabajo (Entrevista # 3, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

No obstante, el peso institucional del legado universal en las políticas sociales y la tendencia cultural a rechazar las asignaciones de beneficios focalizados afianzó la posición interpretativa de otra comunidad integrada por actores sociales y parlamentarios, que se oponían a las provisiones específicas que contemplaba la política y a la declaratoria como interés general, el diseño, promoción e implementación de políticas públicas dirigidas a las personas trans.

La estructura de los argumentos es la siguiente: en primer lugar, se planteó que la asignación de beneficios contradecía la cláusula constitucional que daba igual trato ante la ley (Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión 2018b; Cámara de Diputados 2018). Desde este ángulo, la política creaba una “desigualdad legal” entre los ciudadanos pues la constitución solo permitía la distinción con base en el talento o la virtud.³³ En segundo lugar, se planteó que ya se había creado una ley contra el racismo, la xenofobia y la discriminación, que institucionalizaba el compromiso del Estado de combatir, entre otras, la discriminación en razón de la orientación sexual y la identidad de género, por lo que no se hacía necesaria la

³³ Artículo 8. Constitución de la República: Todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes.

generación de una política cargada de beneficios particulares. En suma, los opositores consideraban que la igualdad formal consagrada legalmente era suficiente para agotar el compromiso del Estado en la garantía efectiva de los derechos humanos con las personas trans.

La objeción se planteó mostrando que el paquete de acciones afirmativas priorizaba arbitrariamente a un grupo poblacional y lo elevaba sobre otros grupos que también tenían necesidades insatisfechas y demandas de intervención, por ejemplo, los trabajadores del interior del país, los niños, los pensionistas, los discapacitados y los afrodescendientes. En esta perspectiva, algunos actores legislativos de esta comunidad interpretativa apostaron por desacoplar la discusión del proyecto como un problema general de injusticia social, para posicionarlo como el resultado del cabildeo de un grupo de interés que buscaba obtener un trato diferencial por parte del gobierno.

Una de las respuestas más visibles y mediáticas respecto a este argumento provino de un diputado Frenteamplista, quien apeló a la diferenciación entre instituciones formales e informales para explicar cómo las regulaciones normativas no adquieren automáticamente eficacia material para generar transformaciones en la realidad social. Así mismo, invirtió el argumento de los privilegios, apelando a una comparación cuantitativa entre los costos de algunas prestaciones asignadas en la política y las diferencias sustantivas entre el ingreso salarial de los parlamentarios y el ingreso promedio de un hogar uruguayo:

Realmente, elijo y trato de evitar todo el tiempo calificar o adjetivar lo que se plantee en esta Cámara, pero me da vergüenza que tratándose de ingresos promedio de \$ 7.418 se hable de privilegios. Se habla de privilegios desde estas cómodas bancas, cuando se gana un sueldo líquido de más de \$ 100.000, mientras que los hogares de estas personas tienen ingresos promedio de \$ 7.418. Me da vergüenza que alguna persona trans tenga que escuchar esto y tolerarlo (Cámara de Diputados 2018).

6.3.5.2 Los menores de edad como parte del grupo meta

Lo concerniente a las acciones que permitían a los niños y adolescentes ser potenciales sujetos del grupo meta de personas trans escaló la contienda política en la comisión parlamentaria de la cámara alta, la cual era la encargada de iniciar la discusión y aumentó la polaridad en el ámbito social respecto a la aprobación del proyecto. Al respecto, es relevante puntualizar lo

siguiente: las representaciones sociales respecto a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas recaen generalmente sobre personas adultas. Hay resistencias sociales a permitir que niños, niñas y adolescentes puedan adscribirse socialmente a categorías identitarias que están reservadas para nominar la desviación y la anormalidad.

Si las personas trans son construidas socialmente como merecedores de restricciones y no de beneficios, en el momento en que la conceptualización de los problemas de política asociados a la discriminación por identidad de género vincula a menores de edad, automáticamente se exagera la construcción social inicial (Entrevista # 1, Montevideo, 10 de octubre de 2020). De hecho, las reglas relacionadas con la distribución de beneficios para menores tuvieron menos votos a favor en comparación a las que estaban dirigidas a las personas trans como categoría global.

El proyecto de ley que ingresó al parlamento permitía, de un lado, el cambio del componente de nombre y sexo en documentos registrales, y de otro, los tratamientos hormonales y las cirugías de cambio de sexo en menores de edad. En ambos asuntos, el consentimiento de los padres no tenía que ser una obligación necesariamente agotada. Estas posibilidades le dieron mayor visibilidad social a la discusión del proyecto, subió el nivel de crispación social por su aprobación y fue utilizado por actores políticos opositores para magnificar las consecuencias derivadas de las reglas que inicialmente habían sido delineadas.

La inclusión de los niños y adolescentes como posibles sujetos del grupo meta está movilizada por otros referentes institucionales que ya habían inscrito en el sistema de protección social el principio de la autonomía progresiva de los menores. Específicamente, el código de adolescencia y la convención sobre los derechos de los niños (Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión 2018h, Cámara de Diputados 2018). Un legislador de la comunidad interpretativa que significa este principio como motor de la protección de las infancias y adolescencias trans explica su posición así:

El código de la niñez y la adolescencia reconoce el concepto de autonomía progresiva. No es que sean los hijos propiedad de los padres hasta los 18, no es que no tengan opinión o no puedan decidir, si hay un profesional de la salud en el proceso de atención integral que identifica una decisión responsable, tomada con todos los elementos, pensando en el bienestar de la persona no tiene por qué consultar a los padres (Entrevista # 3, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

En el caso del cambio de nombre y el sexo en los documentos registrales, una comunidad interpretativa asume que las reglas aprobadas erosionan la patria potestad de los padres y requerían un grado de conciencia del que carecían los menores. Esta posición fue defendida especialmente por diputados del Partido Nacional durante el trámite de la comisión parlamentaria y por el Partido Independiente en la plenaria de la plenaria de la cámara baja.

Consideramos que al dejar en manos de los menores algunas decisiones, sobre todo, en el caso del cambio de nombre y la hormonización, se está vulnerando el deber de la patria potestad, que ampara desde siempre a los menores de edad, cuyo derecho se antepone a la acción del Estado. Si quitamos la patria potestad a los padres, el menor queda a expensas del Estado (Cámara de Diputados 2018, 27).

Si el cambio de nombre en menores de edad generaba tensiones en algunos legisladores por ir en contravía de la autoridad parental, lo relacionado con tratamientos hormonales y cirugías de cambio de sexo en menores causaron maximizó el nivel de disputa, tanto en el foro parlamentario como en el entorno social. Previamente a la discusión de la política el Ministerio de Salud Pública había avanzado en la incorporación del enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas en su ámbito de gestión, específicamente, en las políticas de salud sexual y reproductiva (Ministerio de Salud Pública 2015; Entrevista # 12, #1). Así mismo, se había logrado gestionar que la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) financiara los tratamientos hormonales en el subsector público (Entrevista # 1, # 12) y había desarrollado pilotos de centros de salud libres de homofobia (UNFPA 2015).

Hubo intensas discusiones internas en el partido proponente de la ley y preocupaciones por el costo político de aprobarla (Entrevista # 3), también, por la posibilidad que la discusión general se atomizara en esta cuestión. La primera versión presentada al congreso autorizaba tratamientos hormonales cruzados y cirugías en menores de edad, inclusive, sin el consentimiento de sus padres (Versión taquigráficas Parlamento 2018). Se argumentaba que las personas trans son expulsadas tempranamente de sus entornos familiares, por lo tanto, el consentimiento paterno como requisito *sine qua non* para el tránsito identitario carecía de consistencia.

Durante el proceso de formulación se observa una alineación del saber político y el saber médico. La coalición de la diversidad recurrió a los discursos de endocrinólogos, pediatras, médicos, familiares, psicólogos y psiquiatras en las sesiones del parlamento sobre las intervenciones médicas en menores de edad por disconfort con la identidad hetero-asignada. Participaron representantes de organizaciones médicas nacionales, docentes de la facultad de medicina de la principal universidad pública en la ciudad y médicos con experiencia en la atención de personas trans. En Uruguay ya había experiencias en la atención médica y psicológica de menores trans (Entrevista # 11, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

Así mismo, según los actores, hubo un acuerdo en la comunidad académica sobre la aplicación de tratamientos hormonales y algunas intervenciones quirúrgicas en menores de edad en casos determinados, “en el marco de atenciones integrales, progresivas, interdisciplinarias y respetuosas de la diferencia y la no patologización de las identidades”. Este argumento rompía con una imagen social que alimentaron los opositores del proyecto, en la que las reglas creadas para facilitar el reconocimiento de las identidades de género no normativas en infantes y adolescentes supuestamente creaban un escenario peligroso en el que cualquier menor, sin importar su edad, podía acceder a tratamientos médicos solo con la manifestación de su deseo. De hecho, la misma lideresa de UTRU incurrió en tal sofisma al plantear:

Exactamente, a partir de los 18 años. Creemos firmemente que en la adolescencia se transita un proceso de identidad de género que se va forjando en el paso por diferentes estadios. Hace unos días, en un programa de televisión hacían una comparación y se hablaba de que, al parecer, a la mañana queremos un chocolate y a la noche, algo salado. Pero no pasamos por tanto dolor y tanto sacrificio para ser una mujer trans durante el día y un hombre por la noche. ¡Hemos aguantado tanto! (Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión 2018b).

Antes de la discusión de la política, en Uruguay los médicos ya habían practicado terapias de bloqueo hormonal en menores, pero no se habían realizado cirugías de reasignación sexual. De igual modo, el Ministerio de Salud pública había expedido una guía clínica para la hormonización de personas trans con una pequeña nota marginal que hablaba de la madurez en la toma de decisión.

Los actores legislativos de la comunidad interpretativa antagónica también recurrieron al discurso médico y experto. Para ello, convocaron a profesionales de la salud vinculados a organizaciones católicas y cristianas, por lo que sus argumentos estaban orientados a reforzar la idea de la heterosexualidad como norma, reprochando cualquier intento de normalizar identidades que no eran legibles en su régimen de inteligibilidad:

Se deconstruye la heterosexualidad como normal cuando se dice que las expresiones de género son todas normales. Decir que la heterosexualidad es lo normal o la norma no implica juicio de valor, es lo que se observa en la realidad; mientras que la homosexualidad y la transexualidad son una excepción excepcionalísima, y esto está más que comprobado por estudios científicos serios.

No se puede normalizar ni legislar en términos generales las conductas excepcionales. La heterosexualidad es la norma general (Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión 2018c).

Se hizo énfasis en la irreversibilidad de los tratamientos de intervención hormonal en menores, así mismo, se insistió sobre la tendencia estadística de desaparición del disconfort una vez completada la adolescencia, por otro lado, se propusieron argumentos bioéticos para deslegitimar el proyecto de ley y se apeló a la supuesta difuminación de la autoridad de los padres defendiendo su rol en las decisiones que atañen a sus hijos menores. Otros legisladores insistieron en la ambigüedad de la literatura científica respecto a los efectos colaterales de estas prácticas y la falta de madurez de un menor para tomar decisiones. En suma, la coalición recurrió al discurso médico para reafirmar las construcciones sociales tradicionales: la heterosexualidad como norma social y las identidades trans como anómalas y excepcionales, bajo estas elucubraciones, afirmaron que las diferencias biológicas crean distinción, no discriminación, por lo que las políticas no podían ir en contravía del orden natural.

Durante la discusión de la ley sobresalió en la comunidad interpretativa promotora de la política una organización social que agrupa a varones trans y menores de edad con experiencias de vida trans (Trans-Boys, Niñez y Adolescencia). La figura más visible de esta organización fue la madre de un menor de edad en transición, quien aportó su experiencia a una discusión muy sensible, muchos padres veían con desconfianza la posibilidad de eliminar su consentimiento en las decisiones identitarias de sus hijos. Su testimonio de madre, mujer heterosexual, clase media y blanca (Entrevista #1, #6), que necesitaba acompañamiento especializado en el proceso transicional de su hijo, permitió ver el problema y sus efectos

sociales de manera más amplia; no como un *issue* que atañe únicamente a un grupo de “desviados”, sino como una condición que puede presentarse en cualquier individuo dentro de cualquier familia, incluidas las integradas por parejas heterosexuales.

Esto permitió reducir la tensión entre la coalición por la diversidad y la coalición que defendía la institución de la familia y el orden heteronormativo. Este testimonio fue clave para desplazar la imagen del grupo-meta, de una construcción social de desviación/perversión a una de vulnerabilidad y “merecimiento”. La *policy*, por lo tanto, debía ser una herramienta para garantizar atención médica adecuada y respetuosa de la diversidad de género en los menores. En este punto, una de las actrices sociales promotoras de la política crítica que el enmarcamiento del debate haya transmitido una idea que moviliza una ciudadanía quirúrgica para los menores trans como única forma de tránsito identitario:

Personas cis [hablando de los padres de menores trans que intervinieron en el debate] están hablando de masculinidades trans desde los tratamientos trans específicos y están visibilizando lo trans desde las modificaciones corporales y eso es totalmente peligroso, porque una identidad trans es justamente una identidad trans, va más allá de lo corporal, va más allá de lo estético, tiene que ver con una cultura que no se ha permitido permear que no se ha permitido desarrollar sino que es totalmente se ha asesinado históricamente, tiene que ver con un lenguaje con prácticas y con acciones concretas que nosotras hemos construido entre nosotras y que esas posturas o esas visiones, terminan de alguna manera contrarrestándolas y visibilizándolas (Entrevista # 5, Montevideo, 10 de octubre de 2020).

Al final, a pesar de que argumentativamente quedó claro que las cirugías en menores eran excepcionales, pero si respaldadas por el protocolo médico pediátrico, se optó por permitir los tratamientos hormonales sin el consentimiento de los padres antes de los 18 años, pero no las intervenciones quirúrgicas sin la anuencia de los padres.

6.3.5.3 El tramo temporal de la violencia institucional contra personas trans

La política discutida consagra el reconocimiento de una prestación reparatoria para personas trans que, debido a su identidad de género, fueron víctimas de violencia institucional durante y con posterioridad al régimen dictatorial. Esto, en el marco de un contexto en el que no se había reconocido expresamente la responsabilidad del Estado en la violación de derechos

humanos debido a la identidad de género. Antes de la aprobación de la política se habían borrado del espacio público las experiencias de dolor y memoria de las personas trans. Se les había privado de ocupar un lugar en la memoria histórica oficial sobre la repercusión de estos daños en sus trayectorias de vida.

Para establecer un corte en la focalización se decidió conceder dicha prestación a las personas nacidas después de 1985. El otorgamiento de esta prestación es excluyente con otras titularizaciones de beneficios como pensiones, subsidios u otras prestaciones económicas creadas previamente. De este encuadre emerge una comunidad interpretativa que significa esta distribución de beneficios como una forma de reparación histórica para las personas trans que reconocía los tramos de violencia institucional y en general, los procesos de exclusión estructural histórica que las empujó y atrapó en situaciones de decadencia y precariedad. Una actora de la organización UTRU que agrupa a las mujeres trans más veteranas de escena política expresó:

Volviendo al tema de la reparatoria, no hablamos de una pensión, sino de la reparación del daño que significa no haber tenido oportunidades. Como dije antes, no elegimos prostituirnos, pero no nos daban trabajo, nos corrían de nuestras casas con 12 o 13 años, no teníamos estudios, no teníamos donde vivir, nadie nos daba una mano y la misma sociedad que nos juzgaba era la que consumía nuestros servicios a la noche, siendo menores. Yo empecé a ejercer el trabajo sexual a los 14 años. Quiere decir que la sociedad contribuyó a que no nos quedara otro camino que el de la prostitución. (Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión 2018b).

En oposición, otra comunidad interpretativa observa la prestación reparatoria como una medida innecesaria e inconveniente al existir un régimen reparatorio general para las víctimas de la dictadura. Un diputado del PN expresó:

En nuestro país hay por lo menos ocho leyes que reconocen perjuicios a personas durante el período *de facto*, por actuación ilegítima del Estado uruguayo, y por supuesto también reconocen el derecho a que sean indemnizadas y reparadas. Estamos hablando de un régimen general para toda persona, independientemente de su orientación, de su ideología, de su color, de su etnia, de su religión. No había leyes especiales para unos o para otros, sino en general para todos los

uruguayos, para todos los seres humanos que fueron afectados por la dictadura (Cámara de diputados 2018).

En esta misma línea argumentativa, también se expresó que la población trans ya recibía una transferencia monetaria por parte del gobierno, mientras que había otros colectivos que también habían sufrido vulneraciones en sus derechos y no recibían una prestación económica. Este argumento reforzaba la idea del no merecimiento de la población cuando había otros colectivos con una construcción social más positiva que no eran destinatarios de una distribución focalizada de beneficios. En todo caso, se planteaba que, si la prestación económica iba a aprobarse, esta solo debería ser reconocida judicialmente aportando material probatorio (Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión 2018h).

El asunto que tensó aún más los desacuerdos sobre este articulado era el límite temporal de la prestación reparatoria. La regla de acceso contempla que la titularización solo se realizará con las personas trans nacidas con anterioridad al 31 de diciembre de 1975 por asuntos relacionados con violencia institucional ejercida por el Estado o por particulares con aquiescencia del primero. Obsérvese que la ley no menciona el tramo temporal de la dictadura, sino que selecciona una fecha de corte para la focalización. Este detalle generó confusión porque los opositores planteaban que, si la dictadura había iniciado en 1973 y terminado en 1985, esto significaba que se estaba reparando a personas que sufrieron daños cuando tenían entre dos y diez años al momento de los hechos, lo que implicaba que el daño no estaba ocasionado debido a la identidad de género sino en otro factor, por lo que hacía impertinente la focalización que proponía la política.

Nací en el año 1970, pero de 1975 a 1985 van diez años y en 1984 en Uruguay hubo elecciones democráticas y el doctor Sanguinetti era presidente en 1985. Quizás las personas que han sido abusadas entre 1975 y 1985 están enmarcadas en otro delito como es el del abuso a menores. No entiendo cómo pueden ser incluidas en la reparación las personas trans nacidas en 1975 porque todavía eran niños cuando se restauró la democracia (Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión 2018h).

Ante este argumento, la comunidad interpretativa que integra los actores promotores de la diversidad planteó una visión distinta: pese a que formalmente la dictadura había finalizado en

1985, las personas trans fueron objeto de violencia institucional por parte de la fuerza de policía hasta principios del siglo XXI, quiere decir esto que la fuerza pública seguía interactuando con esta población del mismo modo que lo hacían durante la interrupción de la democracia. En esta óptica, la prestación era un reconocimiento y legitimación del relato invisibilizado históricamente sobre los daños generados a esta población por causa directa de agentes estatales. Ahora bien, lo cierto es que como la idea de esta prestación proviene de las organizaciones que agrupan a las sobrevivientes de los momentos pico de violencia de institucional, al final, la fecha de corte solo autorizaba a las personas mayores de 43 años, contados a partir de la fecha de aprobación de la ley para recibir la prestación reparatoria. Lógicamente, tanto legisladores del PN como del PC reaccionaron ante este argumento, asumiendo que la aprobación de la política igualaba los gobiernos democráticos con el gobierno de facto:

No estoy de acuerdo con esta fecha porque estaríamos diciendo que en democracia recibían el mismo trato que durante la dictadura. Había entendido que la intención era reparar a las personas que habían sufrido esta situación durante ese período, porque si vamos a decir que hay que reparar por las inequidades que históricamente ha habido en el Estado con respecto a las personas trans –por eso votamos un artículo que dispone que estén contemplados en las estadísticas públicas, porque hasta ahora no han sido tenidos en cuenta–, tendríamos que hacerlo hasta el día de hoy. Entonces, o se repara a quienes estuvieron en desventaja y que sus derechos estuvieron violentados solamente durante la dictadura o lo hacemos hasta el día de hoy, pero no entiendo por qué se pone como fecha límite el año 1975. ¿Qué quiere decir esta fecha? ¿Que durante los gobiernos de los doctores Sanguinetti, Lacalle y Batlle se violentaron los derechos de estas personas y luego mágicamente esto dejó de suceder? (Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión 2018h).

6.3.5.4 La instancia del prerreferéndum

Una vez aprobada la política, un diputado suplente del PN perteneciente a la corriente social cristiana del partido lanzó una campaña titulada “Todos somos iguales” para derogar la norma a través de un referéndum. Este objetivo político fue respaldado por algunos legisladores evangélicos y contaron con el respaldo de iglesias pentecostales. Por otro lado, ni el PC ni el partido político del convocante expresaron su respaldo institucional a la convocatoria de referéndum, tampoco lo hizo la iglesia católica.

De acuerdo con la ley, para convocarlo es necesario organizar en primer lugar un pre-referéndum en el que el 25% del padrón electoral vota por el mecanismo derogatorio. El diputado recorrió varios medios de comunicación televisivos y radiales exponiendo sus ideas para explicar su oposición a una política que calificaba como “peligrosa, injusta e inconstitucional”. Su estrategia radicó en volver sobre aquellos asuntos que más controversia generaron durante la discusión, pero encabezando cada planteo con una consigna: “No quiero dar la idea de que estamos en contra de las personas trans” o “respetamos la idea de las personas trans”. Sus argumentos consistían en plantear que la política incorporaba la “ideología de género”, cuando se definía la identidad de género como la vivencia interna e individual del género según el sentimiento y autodeterminación de cada persona, en coincidencia o no con el sexo asignado en el nacimiento. Para el legislador, hablar de “sexo asignado” desconocía la naturalidad del binarismo corporal y el discurso científico (Canal 5 Uruguay, 2018). Así mismo, planteaba que las personas no podían recibir prestaciones económicas del Estado solamente debido a una identidad de género no normativa. También insistía en que las personas trans no merecían que los dineros de los contribuyentes se utilizasen para el pago de tratamientos quirúrgicos y hormonales (Océano 2019).

En julio 29 de 2019, tanto el diputado promotor como representantes de la Ovejas Negras, tuvieron un espacio en la cadena de televisión nacional para exponer sus argumentos separadamente en videos pregrabados para evitar replicas. El primero insistió intensamente sobre la cuestión de los tratamientos hormonales y los cambios de nombre y sexo para menores de edad sin el consentimiento de los padres. Por parte de la organización social, una madre de un infante trans, varias mujeres y hombres trans intervinieron uno a uno, recapitulando las principales barreras que en términos de ejercicio de derechos se encuentran las personas trans. El prerreferéndum no alcanzó el 25% del total del padrón electoral (alrededor de 670.000 votos). Con esos resultados no fue posible convocar a un referéndum para derogar la norma. La iniciativa popular solo fue apoyada por 9,90% de los habilitados para votar.

En conclusión, el diseño de la política pública objeto de estudio ha tenido las siguientes características: un proceso de diseño continuo, pues la formulación se realizó en una seguidilla de discusiones y negociaciones continuas en un margen de tres años. Un proceso documentado, en la medida que hay documentos públicos disponibles sobre la ruta constructiva. Una instancia de coproducción con los grupos meta, pues fueron sus agendas históricas las que sirvieron como base para la construcción de la política en el espacio de

articulación. Un proceso consensuado intra estatalmente, en la medida que la elaboración del proyecto de ley recogió expresamente la voluntad de los ministros de otros ramos para aumentar la legitimidad del proyecto y transmitir unidad en la intención del gobierno. Un proceso maximizador, pues amplificó la voz de las personas trans en el contexto social, abriendo un espacio para que hablaran en primera persona y justificaran su posición como merecedoras de beneficios público. Finalmente, también ha sido un proceso politizador, al instalar discusiones sobre las tramas discriminaciones que operan en el contexto con un registro distinto al de clase social.

Capítulo 7. Discusión de resultados

Todo lo que no se legisla explícita y taxativamente en favor del más débil, queda implícitamente legislado en favor del más fuerte. No es el poderoso el que necesita el amparo legal. Él tiene su propia ley, que es su propia fuerza.
-Raúl Scalabrini Ortiz

7.1 Contexto social

Las cadenas de datos empíricos permitieron evidenciar, en dos casos, la manera en la que el contexto social se inscribe en el diseño de políticas, a través de la incorporación de conocimiento social que influencia la manera en la que los grupos sociales de personas con orientaciones sexuales e identidades de género son ensamblados como grupo meta y posicionados como merecedores de beneficios públicos.

Colombia y Uruguay tuvieron dos historias distintas en la concreción de un relato de ciudadanía. En el caso de Colombia, las constituciones aprobadas durante la senda posterior a la independencia no fueron instituyentes de un nuevo orden social y político, por el contrario, inscribieron lógicas fundamentales en el sistema político que bloquearon la emergencia de Estado Liberal, inhibieron la consolidación administrativa de los poderes públicos, impidieron la expropiación de las soberanías territoriales para consolidar un proyecto nacional y preservaron intactas las estructuras sociales y económicas de la colonia en un contexto de alta diversidad étnica y cultural. El proceso independentista colombiano fue moderado, al desarrollarse como una revolución corporativa y católica, en la que la definición y ejercicio del poder se mantuvo anclado a una comprensión colonial de la justicia y la ciudadanía. Las elites económicas iniciales de la república lograron alcanzar ciertos consensos para apalancar un régimen capitalista basado en la exportación cafetera y la extracción de minerales, sin que esto necesariamente implicara democratizar el acceso a la tierra y repensar las relaciones coloniales. Para ello, se crearon estructuras sociales altamente excluyentes que fueron consolidando un rígido sistema de clases con poca movilidad ascendente, estos procesos de exclusión también fueron acompañados por el despliegue de dispositivos de violencia estatal y privada que exacerbaban el conflicto armado interno.

En este entorno, los actores políticos han servido tradicionalmente como mediadores de la relación entre el Estado y los ciudadanos bajo una estricta relación histórica de clientelismo electoral que forja una visión distorsionada de los valores que orientan la democracia, especialmente el del interés público. Estas jerarquías sociales lograron reproducirse en las relaciones económicas, laborales, sexuales y de autoridad. Así mismo, la influencia de la

iglesia en la etapa colonial como en la vida republicana en su rol como proveedor de atención de ciertos riesgos sociales, selló una disposición por moralizar el orden social a través de valores religiosos, impidiendo la total secularización del espacio público y la institucionalización efectiva del laicismo.

El caso de Uruguay, la localización geográfica, la escasez de metales preciosos y el costo de la mano de obra generaron que ocupara una posición marginal en el proyecto colonial español. Así mismo, el exterminio de los pocos pueblos indígenas y la consolidación de un imaginario de población homogénea contribuyeron a balancear los intereses en juego y desarrollar una estructura estatal con legitimidad política. Este, por supuesto, no fue un proceso exento de disputas; antes, durante y con posterioridad al proceso de independencia ha habido tensiones y diferencias sustantivas entre distintos grupos sociales y escalas territoriales. Estas diferencias fueron reforzadas por la primera versión del sistema político.

Lo anterior propulsó la emergencia de “bandas” urbanas y rurales que, representando ideas e intereses distintos, estuvieron enfrentados durante finales del siglo XIX e inicios del siglo XX impidiendo la consolidación de un orden institucional y el logro del monopolio de la violencia física. En este terreno, las nacientes burguesías propietarias de tierra no eran más fuertes que los banqueros y comerciantes del espacio urbano y ni pudieron constituirse como un bloque conservador que apalancara unilateralmente los costos de consolidación del Estado. No obstante, las élites económicas uruguayas no estaban enfrentadas por intereses económicos irreconciliables; tampoco, durante la historia emergió un solo caudillo que lograra yuxtaponer sus ideas políticas en el contexto; por el contrario, las fracciones políticas no disponían de la fuerza ni de los recursos para anularse mutuamente en la competencia política. Estas condiciones facilitaron la concreción de un proyecto constitucional instituyente de una democracia poliárquica, en un escenario con pocos incentivos para eludir las reglas formales que dan orden al espacio político. Esto ha contribuido a mantener un equilibrio institucional que tendió a auto reforzarse con el paso del tiempo.

En ambos países, los partidos políticos son previos a la consolidación del Estado. En sus formas iniciales estaban formados como proto-estructuras informales enfrentadas bélicamente, pero que posteriormente cumplieron un rol protagónico en la construcción del orden político. En el caso de Colombia, los partidos configuraron una red multclasista y clientelista que construyó puentes entre las regiones, y entre estas y el centro. Así mismo, definieron las formas de identificación y de pertenencia colectivas, construyendo identidades más allá de las locales o regionales e integrando clases populares a la vida nacional, a través

de un proceso de vinculación vertical apalancado por las clientelas. Por su parte, en Uruguay, los partidos políticos lograron trasladar las tensiones centrales de su etapa predemocrática al escenario institucional, cimentando una democracia de coparticipación que legó una trabazón institucional que imprimió estabilidad en el régimen político y altos niveles de autonomía en los partidos políticos para materializar sus proyectos políticos.

En su trayectoria inicial como mediadores de la ciudadanía con el Estado, las diferencias entre el caso uruguayo y el caso colombiano radican principalmente en dos elementos. La primera es que en Uruguay la intermediación de los partidos políticos, como brokers para la distribución de beneficios para la obtención de respaldo electoral, estuvo articulado a un proceso de democratización orientado a realizar una ampliación política y social de la ciudadanía a través de la titularización incremental, estratificada y particularista de beneficios públicos. Este formato de provisión coadyuvó a la modernización de la sociedad, sirvió como expansor institucional de la ciudadanía y permitió durante varias décadas la consolidación de una clase media creciente en la primera mitad del siglo XX. Desde ese momento, se da un sendero institucional alimentado por el policlasismo de los partidos políticos, en el que los actores estatales tienden a usar la clase media como sujeto universal de redistribución, en un entorno con bajos incentivos para el desarrollo de políticas particularistas que impusieran restricciones singularizando un grupo social.

En segundo lugar, los partidos políticos en Uruguay estaban movilizados inicialmente por una cultura institucional sustentada en el clientelismo como forma de competencia política. Las fracciones partidarias concedieron beneficios diferenciados por grupos de trabajadores. Estas formas de provisión reflejaron la capacidad de presión de distintos actores corporativos. No obstante, esta forma de intervención política se agotó cuando la economía entró en recesión, aumentando los costos de transacción de la provisión de bienes y servicios públicos a través de redes clientelares, en medio de la disminución de los recursos monetarios. Esta pérdida del equilibrio facilitó el fin del bipartidismo y el ingreso del FA al escenario político.

Desde ese periodo de recesión, se produjo un desplazamiento del clientelismo como forma de agregación electoral a la competencia programática intra partidaria. A su vez, consolidó una capacidad institucional para mantener el equilibrio político, realizando unas reformas que incorporan nuevos actores e intereses al juego político, permitiendo, entre otras, la politización de otros actores colectivos no partidarios y la promoción de mecanismos de democracia directa. El nivel de institucionalización de los partidos en Uruguay los ha colocado en una posición de alta representatividad social, que ha vuelto la vinculación

partidaria como marcador primario de la identidad política y, por ende, principal eje de politización de la subjetividad en el espacio público.

En el caso colombiano, el clientelismo se ha consolidado como una institución informal que media el ejercicio de la política partidaria, por esto, el nivel de provisión de bienes y servicios no terminó institucionalizando una malla de protección social amplia y consistente, sino que precarizó la democracia al transar los mecanismos de participación ciudadana por la obtención de bienes y servicios, reduciendo el sentido de la competencia electoral por el poder al control patrimonial del Estado. Así, los partidos políticos superpusieron las instituciones informales que servían como barrera de implementación de la provisión pública orientada por criterios eficientes y democráticos. Lo anterior constituyó un obstáculo al surgimiento político autónomo de las clases medias y populares. Con el pasar de los años, la dinámica transaccional de la competencia política fue paulatinamente desplazando a sectores o grupos de interés para reducir la política a intercambios interpersonales.

Los partidos políticos han exhibido su inmensa capacidad para adaptar sus comportamientos a ambientes cambiantes y transmutar sus lógicas de clientelismo y cooptación pública. En esa perspectiva, aún con el desgaste de su capacidad de representación han podido bloquear los canales de acceso a espacios de representación para asegurar que solo las ideas e intereses de los dos partidos tradicionales tuvieran primacía para definir las instituciones públicas. Estos patrones de acción disminuyeron la competencia interpartidaria, aumentaron las disputas intrapartidarias y el faccionalismo regional. Esto último es un detalle esencial que explica una escena en la que la clase campesina rural quedó sometida a los gamonales locales, en una relación poco virtuosa, en la que la dependencia y subordinación frente a los intermediarios era el único circuito posible para convertirse en receptor de la provisión pública.

Durante la primera mitad del siglo XX, las escasas clases medias colombianas eran exiguas y, sobre todo, el resultado de la movilidad descendente de un segmento de las clases altas, en ese sentido, no pudieron consolidarse como sector social de importancia o destinatario macro de las políticas públicas. Para este momento, el gasto y la inversión pública se sitúan en la mitad del nivel alcanzado por países con un grado de desarrollo comparable. En este proceso, pese al intento de algunos actores partidarios por empujar algunos cambios en las estructuras políticas y sociales excluyentes en un proyecto de modernización política, encontraron una visión extraordinariamente conservadora y autoritaria que presentaba estas apuestas de ruptura como una erosión del orden político, social y cultural. En este contexto, las élites económicas se reparten entre los dos partidos tradicionales, de tal manera, que

éstos se diferencian muy poco en lo que concierne a sus orientaciones de política macroeconómica y, por ende, en los arreglos de provisión de bienestar social.

La inserción en la economía mundial se inauguró en la exportación de bienes primarios, especialmente del café. La emergencia de una burguesía cafetera y la imposición de sus intereses en la política económica, la centralidad de la distribución de la tierra en el conflicto político y social, y la incapacidad de la burguesía industrial para plantear un proyecto incluyente de nación, se combinaron en un elíptico de violencia, exclusión social y política aupado por un pacto entre las clases altas para generar un entrecruzamiento informal con elites políticas, para desarrollar una política económica que respetara los intereses de los cafeteros e industriales, promoviera el latifundio en el campo y solventara necesidades de regulación en materia laboral y de seguridad social.

La discusión sobre los regímenes de bienestar permite analizar la concreción institucional del conocimiento social, que articula el sentido y alcance de la ciudadanía bajo una perspectiva de titularización y provisión de bienestar. Así mismo, permite visualizar cómo las actividades estatales se encuentran imbricadas con el mercado y la familia para construir arreglos distributivos. En el caso de Colombia, los arreglos institucionales de provisión de bienestar privilegian una gobernanza de mercado, por lo que hay una alta mercantilización de los derechos sociales. En una trama en la que el crecimiento económico no se ha visto reflejado en la distribución de la riqueza, las familias se vuelven estructuras de contención de los riesgos sociales, especialmente a través de la provisión de cuidado. En esta lógica, el Estado interviene bajo la idea de mínima intervención a través de programas focalizados.

En este panorama, el sistema de protección social nació con un alto nivel de fragmentación en los años 40, concentrando sus prestaciones exclusivamente en la clase trabajadora y, residualmente, en la población urbana excluida del mercado a través de algunos programas a los que se accedía a través de redes clientelares. Las estructuras de protección social no alcanzaban a responder al repertorio de riesgos sociales que enfrentaba la población tanto en el ámbito urbano como rural. La trayectoria del sistema ha estado atravesada por un crecimiento económico modesto, un bajo nivel de industrialización y un alto endeudamiento público, que restringió históricamente la capacidad presupuestal para efectuar un gasto social que permitiera alcanzar cobertura universal.

En Uruguay, el régimen de bienestar está construido en una constelación institucional permeada por las ideas del estatismo, el partidocentrismo y la primacía de lo público. En este

escenario, las decisiones políticas se producen en el marco de negociaciones entre los actores de partidos y facciones, adoptando, adicionalmente, mecanismos de participación de democracia directa para incorporar las ideas e intereses de los ciudadanos que se consideren afectados por la decisión. La capacidad del sistema político para agregar las demandas de los ciudadanos y grupos de interés ha erosionado a la capacidad del gobierno para incorporar y posicionar con autonomía a los expertos y sus saberes en los patrones orientadores del policy-making. En este entorno, hay un acuerdo entre los principales actores en el rol de la provisión social pública como componente esencial de la ciudadanía uruguaya. Especialmente, desde el segundo gobierno del FA se ha institucionalizado la idea del rol activo del Estado en la redistribución de la riqueza a través de la política social, pero con un manejo moderado y ortodoxo de la política macroeconómica en el marco de una economía de mercado abierta e integrada regional e internacionalmente.

En este contexto, emerge el sistema de protección en 1917 bajo un estilo estratificado de provisión, en el que la dinámica política del contexto le imprimió un efecto de *lock in* que permitió la reproducción y consolidación de una trayectoria de cobertura casi universal desde los años sesenta. En los años ochenta y hasta los primeros años del siglo XXI, el sistema de protección social enfrentó un empuje de reforma neoliberal que produjo un desacoplamiento entre los ciclos del desarrollo económico y los patrones redistributivos de la riqueza. Estos procesos de reforma impugnaron la membresía de la ciudadanía tratando de imponer una conceptualización diferenciada y segmentada de la titularización pública. El resultado es la coexistencia de distintos marcos orientadores en el diseño de políticas sociales, generando un entramado de prestaciones universales, prestaciones focalizadas clásicas y prestaciones focalizadas selectivas para generar enganche con las primeras.

Dos eventos pueden ser analizados para comprender el diseño institucional actual de los sistemas de protección social en ambos países. En Uruguay, la llegada del FA al poder como disparador de una nueva distribución de conocimiento social en el entorno institucional y en el diseño de las políticas sociales. En Colombia, la emisión de una política nueva política constitucional en 1991 y el rol de la Corte Constitucional en la judicialización de las políticas sociales.

Para el caso uruguayo, en el 2005 inicia un proceso sostenido de reformas con la llegada al gobierno de la coalición del Frente Amplio, de ideología socialdemócrata y con mayoría en el parlamento. Esto reafirmó los actores partidarios como los arquitectos del sistema de protección social de Uruguay. El gobierno del FA buscó corregir los problemas de

desacoplamiento entre políticas universales y focalizadas que generaban canales de provisión híbridos, institucionalizar una nueva agenda de derechos sociales, revitalizar el rol de los movimientos sociales en el escenario público y lograr un equilibrio institucional entre las políticas macroeconómicas y las políticas sociales desde una perspectiva de distribución de la riqueza.

En Colombia, por su parte, la constitución de 1991 fue una respuesta institucional para reducir la hostilidad del contexto social, desarrollar proyectos de vida autónomos e intervenir la coexistencia de prosperidad y pobreza extrema. La emisión de la constitución tuvo como propósito abrir espacios para la generación de nuevas reglas e instituciones que generaron rupturas con la narrativa altamente conservadora y segregacionista de la anterior carta política. Al mismo tiempo, el diseño constitucional estuvo orientado a afianzar el rol del Estado en la garantía de los derechos humanos, revalorar las instituciones democráticas en un contexto de fuerte desprestigio e ilegitimidad de los actores políticos, así como abrir un espacio en el espacio público para los movimientos sociales quienes, históricamente, han sido contruidos negativamente como unidades de complot y riesgo para justificar actos de violencia física y simbólica contra sus integrantes

La aparente tradición de estabilidad institucional republicana está aparejada con el aniquilamiento como estrategia respuesta política, al igual que con la incapacidad histórica del Estado para la contención de una cascada de violencias que se concretan y reproducen por distintos actores, bajo objetivos disimiles con múltiples repertorios y en diversos puntos geográficos. Lo anterior había producido una realidad en la que lo público estatal se concreta de modos distintos en la experiencia de vida de los ciudadanos, alternando los valores que orientan las intervenciones del Estado en una escala extrema, que va desde la distribución de altos beneficios materiales y simbólicos para algunos grupos sociales hasta la gestión de la muerte. La constitución política consagró un catálogo amplio de derechos sociales y elevó las aspiraciones de la sociedad, incorporó un *ethos* de pluralismo democrático y una racionalidad liberal en la interpretación del principio de igualdad jurídica; así mismo, aumentó el nivel de la responsabilidad del Estado en la concreción de los derechos humanos. Pero, al mismo tiempo, impuso un esquema neoliberal de internacionalización de la economía e intentó consolidar la reconciliación nacional sin algunos de los actores políticos del conflicto.

En este escenario de tensión entre democracia liberal y neoliberalismo capitalista como ideología política, la Corte Constitucional ha servido como órgano de estabilización entre los objetivos macro de goce efectivo de derechos y las disminuidas capacidades del Estado para

concretar dispositivos de transformación de la realidad social. La Corte Constitucional ha influenciado la definición del régimen de bienestar desde 1991 por sus capacidades para judicializar las políticas públicas sociales. Así mismo, ella misma se ha posicionado como ventana de oportunidad para canalizar demandas de reconocimiento que no tienen otra vía institucional de procesamiento. De este modo, el litigio constitucional se ha posicionado en Colombia como una nueva forma de incidencia por parte de actores sociales y como una vía para alcanzar recalibraciones en las relaciones de poder.

Las decisiones han generado nuevas prestaciones sociales y ampliado algunas existentes; igualmente, han creado nuevos grupos-meta y han transformado estructuras de implementación de políticas existentes. En suma, ha aumentado el baremo de la operación administrativa y legislativa imponiendo un estándar constitucional de garantía de derechos como deber ser de las actuaciones administrativas. Lo anterior, ha generado disputas en distintos subsistemas de política social entre quienes ven en estas decisiones como una fuente de desequilibrio fiscal y entre quienes las significan como única alternativa institucional para tornar efectiva la garantía de los derechos de acuerdo con el estándar constitucional.

Históricamente, actores políticos y tecnócratas alineados a la primera visión han apostado por acciones hiperfocalizadas para atender a los grupos sociales construidos como vulnerables.

En el caso de Colombia, la dinámica anteriormente descrita ha generado que, en materia de la gestión política de los grupos subordinados históricamente (indígenas, negros, mujeres, personas en situación de discapacidad, etc), los actores de gobierno hayan impulsado el desarrollo de un sistema de casilleros identitarios que permiten alojar los grupos poblacionales con base a categorías de selección sustentadas en atributos singulares. En esta vía, se privilegia un conocimiento social que interpreta los grupos sociales, los eventos que viven aquellos y sus condiciones sociales en una manera en la que la “diferencia” alimenta un “otro” minoritario, vulnerable, homogéneo, estable, asimilable y perfectamente diferenciable de las mayorías, cuyas demandas son meros problema de reconocimiento cultural que se solventa con aperturas institucionales.

En esta visión, el diseño de políticas no interpela las estructuras formales e informales que mantienen una distorsión comunicativa que permite la exclusión de ideas e intereses distintos a los hegemónicos. Como consecuencia, las políticas de reconocimiento han retroalimentado el contexto emitiendo un mensaje acerca de la inclusión por vía de la segmentación identitaria. Este mensaje ha sido internalizado y reproducido por los movimientos sociales,

reduciendo sus capacidades de problematización de la realidad y sus expectativas de incidencia en el alojamiento de su identidad singular en una política pública.

En el caso uruguayo, el peso del legado histórico del sistema de protección social y las capacidades de reforma del gobierno del FA ayudaron a concebir la focalización poblacional como un peldaño que permite al destinatario situarse bajo la provisión de las políticas universales. Bajo esta idea, se ha intentado corregir la estratificación del sistema mejorando la articulación entre las prestaciones universales y focalizadas.

Por lo anterior, los instrumentos de selección de grupos meta no incorporan un supuesto de restricción de la intervención estatal, sino que reflejan unas ideas que incorporan una perspectiva multidimensional de la estructura de riesgos en el sistema de protección social. En esta dinámica, el conocimiento social con el que los decisores gestionan las demandas de los grupos subordinados históricamente permite interpretar sus condiciones y los eventos que rodean su situación problema, en conexión directa con problemas asociados a la desigualdad social, a la justicia redistributiva y a los déficits democráticos. Como consecuencia, los movimientos sociales han apostado por estrategias de articulación de agendas para construir demandas de titularización pública, bajo un relato que se escapa de la política identitaria y posiciona un asunto como parte de una discusión global sobre democracia que permite amplificar las bases sociales de apoyo.

7.2 Contexto del asunto

Desde 1994 la trayectoria de reconocimiento de los grupos sociales LGBTI en Colombia se ha institucionalizado, principalmente, a través de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, a partir del uso del litigio estratégico por parte de actores sociales. Actores legislativos y de gobierno han bloqueado, parcialmente, el reconocimiento de este grupo social por los incentivos que se generan en el contexto social por adoptar tal actitud política.

En el caso de Uruguay el reconocimiento de los grupos sociales LGBTI ha sido institucionalizado desde el año 2007, a través de un proceso sostenido e incremental de actores legislativos y de gobierno en el que las políticas se han vehiculizado a través de dos tipos de instrumentos: instrumentos legislativos que permiten realizar modificaciones en las instituciones formales para crear titularizaciones y distribución de beneficios, e instrumentos administrativos para ensamblar cadenas de provisión de bienes y servicios focalizados. Estos procesos han sido impulsados por el gobierno del FA y sus actores parlamentarios, sin encontrar una oposición total por parte de los actores partidarios.

En Colombia, la construcción social de los grupos sociales de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas ha sido históricamente negativa, con variaciones y sublimaciones originadas por la alta heterogeneidad cultural del país y por la intersección de otros vectores que definen la posición social de los individuos, especialmente ,la clase y la etnia, que pueden actuar como diluyentes de la desviación percibida socialmente o también como factores que exacerbaban la representación negativa.

Si bien se ha evidenciado algunos cambios positivos en las imágenes y representaciones de estos grupos sociales, esto no implica que sean actualmente construidos como merecedores de la distribución de beneficios en el espacio social o político. La evidencia empírica de lo anterior es la fuerza de algunos actores políticos para usar la categoría "ideología de género" para articular ideas e intereses distintos de varios grupos sociales, pero articulados bajo la lógica producir olas de movilización social que sirvan como contragolpes a las acciones institucionales de reconocimiento de derechos. En el escenario social subsiste el empeño por mantener la heterosexualidad como principio de regulación corporal, negando estatus y legitimidad a las prácticas sexuales y corporales que contradicen la heteronorma. En este escenario, la rama legislativa ha sido un área hostil en la que han fracasado todos los proyectos de ley asociados a generar aperturas institucionales para el ejercicio de los derechos del grupo social mencionado.

En Uruguay, la construcción de los grupos sociales de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas ha sido negativa. Históricamente, la discriminación social ha sido más alta que la discriminación estatal, impulsando arreglos de tolerancia opresiva que despolitizaban la identidad sexual y de género, al igual que reduciendo la sexualidad y el performance corporal a asuntos meramente privados. Teniendo en cuenta que la construcción del proyecto político de nación se afincó bajo un ideal de homogeneización poblacional e hiperintegración social, la emergencia de subjetividades que interpelaban los códigos culturales hegemónicos fueron vistas como disidentes y nocivas.

Así mismo, la centralidad de los partidos políticos en el espacio público dejaba poco margen de representación para la emergencia de los movimientos sociales como promotores de políticas públicas. Pese a esto, desde los años noventa, cuando la democratización global de la sexualidad impactó en el país, el contexto institucional estaba recibiendo el último y más fuerte empuje de la reforma neoliberal, que impuso lógicas de mercado que intentaban reducir el rol del Estado en la provisión social. El valor que la ciudadanía, en general, da a la protección social estatal, generó que ante este proceso se desprestigiaran los actores

partidarios dominantes, desvalorizando parcialmente la capacidad de representación de los partidos y contrayendo su capacidad de representatividad en el espacio público, dejando lugar para la politización de las identidades sociales, entre ellas, las de la diversidad sexual y de géneros.

En Colombia, los actores de gobierno han permanecido alineados con la construcción social asociada al no merecimiento, valorando negativamente a los potenciales grupos-meta. De este modo, se ha ido implantando una cultura institucional que generó un espacio de inercia, con picos de productividad institucional puntual, en la gestión pública para los asuntos de política de la diversidad sexual. Lo anterior, a través de la distribución de beneficios *sub-rosa* cuando se presenta una o varias de las siguientes causas: órdenes judiciales, *policy brokers* o presión internacional de tribunales judiciales u organismos multilaterales. Los gobiernos no han incorporado las problemáticas de discriminación por orientación sexual e identidad de género en la agenda institucional, tampoco de sus actuaciones se derivan mensajes que impulsan la politización de la orientación sexual y la identidad de género. No es sorprendente, entonces, que el nivel de transversalización del enfoque diferencial de orientaciones sexuales e identidades de género diversas es mínimo en la administración pública nacional, privilegiando un imaginario en el que estos asuntos de política se gestionan exclusivamente en unidades de gestión singulares con un puñado de servidores públicos.

Desde el 2005 en Uruguay, los actores de gobierno del FA abrieron una ventana política para la institucionalización de agendas de la diversidad sexual. Previamente a la llegada al poder, el FA, caracterizado por su capacidad de interlocución con los actores sociales, ya tenía puentes con los movimientos de diversidad sexual y había defendido públicamente el respeto por la diferencia sexual y de género. La ventana de oportunidad es maximizada con la aparición en el escenario público de nuevos actores y formatos para la incidencia social y política. La diversidad se construyó como categoría para implementar una praxis interseccional, que permitiese construir agendas y argumentos políticos para justificar políticas de reconocimiento y redistribución. Su operacionalización consistió en construir una comunidad interpretativa, con representación de los principales movimientos sociales del país, y desarrollar un marco de la acción pública integrado por múltiples pliegues que se abren y se cierran, de acuerdo con el momento político y a los consensos de las negociaciones internas, presentando tanto demandas focalizadas y universales en el marco de discusiones estructurales sobre injusticia y desigualdad sociales.

En Colombia, los resultados de la trayectoria de reconocimiento se han materializado, especialmente, a través de la titularización judicial de personas que se autoidentifican como parte de los grupos LGBTI en un formato segmentado y acotado de garantías jurídicas para el acceso a las instituciones formales (v.gr. la posibilidad de contraer matrimonio); prestaciones sociales materiales (v.gr el reconocimiento de la pensión de sobreviviente) y prestaciones simbólicas (v.gr. permitir el uso de uniforme en el colegio de acuerdo a la identidad de género autopercebida). Cuantitativa y cualitativamente, la provisión de beneficios está más anclada al reconocimiento de personas gays, lesbianas y bisexuales que al de las personas trans y los intersexuales. Bajo un enfoque estrictamente identitario, la Corte ha dado prioridad a una lógica de igualdad social que explicita la diferencia; esto se explica por el tipo de problemas jurídicos que concretan los litigantes estratégicos. No obstante, se han desarrollado ordenes de intervención y titularizaciones específicas, que explicitan la diferencia identitaria como factor de acciones afirmativas.

El formato de reconocimiento judicial ha codificado las respuestas a los problemas públicos que enfrentan los grupos sociales LGBTI en un canal institucional que no está diseñado, en sí mismo, para estructurar dispositivos de intervención social. Esto significa que, en algunos casos, las titularizaciones que se han generado responden más a una lógica casuística, micro situada y derivada del análisis de problemas jurídicos concretos, que a una lógica de abordaje más política y global sobre las causas que originan los problemas públicos asociados a las barreras para el ejercicio de derechos debido a la orientación sexual y la identidad de género.

En consecuencia, la distribución de beneficios de la Corte a veces es inconsistente. Como cuando en una decisión los efectos de esta solo cubren a las personas cuya situación activó la jurisdicción constitucional. En adición, la compartimentación de la provisión entre cada decisión judicial (por ejemplo, una sentencia para legalizar el matrimonio entre parejas del mismo sexo, otra relativa a la adopción homoparental, otra para los temas de acceso sin discriminación a salud, etc) es problemático en un contexto general de formalismo jurídico extremo, en el que la inexistencia de normas jurídicas crea situaciones de incertidumbre en los decisores, al no tener una fuente normativa clara que les indique su competencia en la materia, ni tampoco una intención personal por aprender a derivar obligaciones administrativas de la jurisprudencia constitucional. Esta es la raíz del problema, las debilidades institucionales subnacionales en estos asuntos de política.

En Uruguay, el reconocimiento y la puesta en discusión política de las agendas de diversidad sexual y de género estuvo apalancada por actores partidarios en el marco de una coalición de

gobierno. Este elemento facilitó la alineación de actores del parlamento y del ejecutivo en las respuestas institucionales para la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. En este sentido, se puede identificar una línea de provisión vertebrada a través de normas jurídicas. No obstante, la manera en que se define el sujeto de la titularización de dicha provisión refleja empíricamente la inscripción de la categoría de la diversidad en la producción de instituciones formales. Sobre ese punto podemos demarcar una diferencia sustantiva con el caso colombiano.

En Colombia, la Corte Constitucional resolvió en una demanda de constitucionalidad, autorizar a las parejas del mismo sexo para contraer matrimonio civil, es decir, estaba mencionando específicamente a los gays, lesbianas y bisexuales como merecedores de formalizar su vínculo y acceder a los beneficios que da dicho estatus. La manera en la que llegó a la decisión fue problematizando que la orientación sexual fuese un criterio para jerarquizar el acceso al reconocimiento jurídico de los vínculos de las parejas. En Uruguay, por su parte, tanto la discusión del acceso a la institución matrimonial como los afectados por la decisión, exceden a las personas con orientaciones sexuales y sus trayectorias identitarias; esto en la medida que se trató de una reforma que reequilibró globalmente las relaciones conyugales y modificó el parentesco, afectando a cualquiera que accediera a la figura, independientemente de su orientación sexual y la identidad de género.

Esta manera de universalizar las luchas por el reconocimiento y la redistribución en la provisión legislativa fue constante en las discusiones emprendidas para causar giros institucionales. Mientras tanto, en el caso colombiano, los debates relativos al reconocimiento de derechos se saldaron por medios judiciales. En el caso uruguayo, la discusión sobre las reformas institucionales en el parlamento y el estilo de provisión ayudaron a obtener legitimidad social de las ganancias institucionales y conectar la diversidad sexual con debates contrahegemónicos globales. En Colombia, la provisión judicial focalizada ha sido problematizada por generar titularizaciones fuera del foro político, por alimentar el imaginario social que simboliza la titularización jurídica de la población LGBTI como producto de estrategias subrepticias y engañosas que pretenden alterar el orden social (desde los sectores más conservadores), o por sustraer de la agenda la diversidad sexual y de género de debates estructurales sobre la inscripción heteronormativa en las instituciones formales y sobre procesos de injusticia estructural en virtud de las asimetrías en el acceso a bienes y servicios.

En el caso de Uruguay, los actores de la rama ejecutiva han construido a las personas trans como un grupo-objetivo de política independiente de la provisión de bienes y servicios. Las

políticas desarrolladas han implicado procesos dinámicos de experimentación en los procesos de selección de los grupos trans como grupos meta. ¿Por qué? En primer lugar, porque el diseño de políticas para personas trans en Uruguay se realiza en el contexto de un gobierno con un marcado interés por la atención de problemas públicos derivados de la desigualdad de clase; así mismo, las instituciones formales e informales presionan por una mirada universal en las políticas sociales y focales para poblaciones en situaciones de pobreza o pobreza extrema como mecanismo de enganche. Estos dos factores crearon resistencia en el MIDES a la hora de poner sobre la mesa la idea de gestionar políticas sociales específicas para personas trans. La justificación inicial de estas medidas estuvo justificada en un saber técnico impulsado por élites de política pública, que intentaban imprimir un “enfoque de derechos humanos³⁴” en las políticas sociales para permitir expandir la noción de clase como factor de problematización de la desigualdad social. Se trataba, entonces, de modificar el imaginario del “sujeto universal” de las políticas para que fuera más inclusivo, impugnándole su dimensión heteronormativa.

El MIDES ha realizado distintas titularizaciones de las personas trans a través de políticas existentes, justificando la membresía del grupo objetivo bajo la categoría de “acción afirmativa”. Las personas trans han recibido distribución de beneficios en modo de transferencias monetarias y en titularizaciones como grupos prioritarios en programas de empleo y educación. Esta primera generación de políticas creó a las personas trans como grupo meta de política, legitimando su identidad y emitiendo un mensaje sobre el compromiso del gobierno con esta población. Este proceso es valioso empíricamente al mostrar cómo una intención por desmontar lógicas heteronormativas en el diseño de políticas sociales requiere de recálculos, retrocesos y rearticulaciones a medida que se van produciendo efectos de la decisión pública en el contexto social.

En el caso de estudio, los diseñadores de las políticas han optado por definir la membresía al grupo meta a partir de la autoidentificación como persona trans. Esto es un claro marcador empírico de una intención de jugar con categorías abiertas que no terminaran funcionando como prescripciones identitarias. No obstante, años después de la implementación de estas políticas y con los datos del censo de personas trans, quedaron en evidencia errores de focalización en las políticas iniciales de transferencias monetarias. Por otro lado, algunos instrumentos de las políticas de priorización en materia de empleo y educación terminaron

³⁴ El enfoque de derechos está permeado entre otros principios por la “indivisibilidad” de los derechos humanos y, por ende, proyecta una mirada más integral de las desigualdades sociales.

reproduciendo instituciones informales heteronormativas, volviendo impertinente y desenfocada la oferta programática de las políticas desde la perspectiva y expectativas de los grupos meta.

En el caso colombiano, la provisión de bienes y servicios a través de la rama ejecutiva ha sido exigua. Esta distribución de beneficios se ha concretado en tres instrumentos de política. Primero, por medio de una previsión de incentivos simbólicos para promover entornos libres de discriminación en entidades estatales del orden nacional y territorial, así como en establecimientos de comercio o de otra naturaleza abiertos al público. En segundo lugar, un instrumento organizacional que, a través de la articulación de distintas entidades públicas, hace seguimiento a casos graves de violaciones a derechos humanos debido a la orientación sexual y la identidad de género. Por último, por medio de un instrumento que establece reglas para facilitar el cambio de nombre y sexo en un procedimiento ante notario, sin mediación del juez y con la mera manifestación de la voluntad. Todos los instrumentos han respondido al cumplimiento de órdenes judiciales y no a una intención de movilizar la agenda de los sectores sociales LGBTI en un ejercicio de politización de la identidad.

En virtud de lo planteado, en el caso uruguayo, la dinámica del contexto en el que se desarrolló la política para personas trans estaba influenciada por un ejercicio de liderazgo, orientado a visualizar las políticas públicas como instancias de legitimación social de las identidades trans. Dicha apuesta estaba respaldada por actores de primera línea del MIDES y del gobierno en general, así como por actores partidarios del FA en el parlamento y por los actores sociales en la sociedad civil. Bajo este respaldo, el cálculo de riesgos y oportunidades para el diseño de una política asumía probable institucionalizar una distribución de beneficios, apalancados con la fuerza partidaria del FA en el Congreso, la presión social y la receptividad que podían tener los otros partidos frente al tratamiento de un problema público del que se disponían datos certeros que desnudaron la precarización extrema de las vidas trans en comparación a al promedio del país.

En el caso colombiano la situación es distinta. La dinámica del contexto en el que se articuló la política pública para las personas de los sectores sociales LGBTI estaba influenciado por un ejercicio de liderazgo en la que, debido a los costos de transacción de reconocimiento en un contexto conservador, se privilegió un formato de gestión en el que la producción de la política debía ser discreta y lo menos “ruidosa” posible en el sentido de activar disputas por una supuesta distribución de beneficios. En esta perspectiva, los actores de gobierno de primera línea estaban desprendidos de la discusión política, en un ejercicio de cálculo de

riesgo en el que pretendían blindarse de los costos de ser representados como un promotor de los derechos de la diversidad sexual. Bajo esta orientación, el proceso constructivo estaba desfijado de cualquier orientación política general y, más bien, estaba situado discrectamente en una unidad organizacional de poblaciones indígenas y minorías étnicas en la que se originó la intención de formular una política pública, pero sin proveer un horizonte claro sobre los alcances que esta debía tener y sus mecanismos de institucionalización.

7.3 Diseño de política

En el caso de Colombia el problema construido en el diseño de política respondió a una lógica *sui generis* de acción en la que, ante la ausencia de información de calidad para construir una hipótesis de intervención, se optó por transformar los problemas jurídicos que la Corte Constitucional había abordado en su línea jurisprudencial en las piezas del problema articulador de la política pública. Fuera de la discusión metodológica sobre la conversión de información judicial en datos empíricos del problema público, es interesante sobre todo señalar cómo esto implicó un borramiento político del efecto de las estructuras sociales sobre la vulnerabilidad social de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, al igual que presentó una plantilla del problema en el que el *issue* consiste en la ausencia de instituciones formales que produzcan un efecto de “empuje” que permita a la población LGBTI ejercer una serie de derechos.

Lo anterior contribuyó a que el objetivo de la política estuviese orientado a la “garantía” de derechos. No obstante, en este entorno institucional, “garantizar” se entiende como producir herramientas de gestión pública; es decir, asumir obligaciones de medio y no de resultado. Si el problema es este, entonces la lógica fundamental que orienta la intervención es la burocratización institucional como fin en sí mismo, esto, bajo el supuesto que los obstáculos que enfrentan las personas LGBTI se encuentran causalmente anclados a la producción de instituciones formales y no a las disputas de poder y los ejercicios de dominación que se producen en el contexto social. En esta línea, los instrumentos de política combinan la emisión de protocolos, la generación de acuerdos organizacionales, la realización de sensibilizaciones, la captura de datos, el diseño de rutas y, en general, gestos superfluos que buscan especialmente minimizar la erogación presupuestal en la distribución de beneficios frente al complejo enraizamiento de la exclusión y violencia de los grupos sociales LGBTI en el país.

Por otro lado, escoger como vía de institucionalización un decreto ministerial implica operar con una serie de restricciones institucionales que disminuyen el margen de maniobra del decisor, el tipo y nivel de provisiones creadas y la amplitud del *set* instrumental para la intervención. Es relevante anotar por el funcionamiento del contexto institucional colombiano, que la política estudiada no fue adoptada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, instancia que asegura el presupuesto de inversión en las políticas sociales, su ruta de operacionalización y eleva la atención de los actores administrativos sobre la implementación de la intervención pública. En este panorama, la política aprobada es inferior jerárquicamente respecto a otras políticas sociales que, si tienen un esquema de operacionalización, reflejando también el grado de importancia de estos asuntos de política en la agenda de gobierno.

En el caso de Uruguay las ganancias institucionales previas ya habían enraizado en el contexto institucional unos marcos de ideas que posicionaban a las personas trans como mercedoras de acción afirmativa. La relación entre el MIDES y actores académicos habían producido conocimiento sobre las estructuras heteronormativas en el país y sobre la situación de las personas trans que aportaban datos de alta calidad y con legitimidad en las comunidades de actores del subsistema de política. Así mismo, el censo reforzó la capacidad de argumentación y para situar el problema a intervenir como una situación urgente que no daba espera. Al ser un proceso político que desencadenaba en una norma legal, institucionalmente existían las posibilidades de realizar provisiones significativas de beneficios. En todo caso, lo relevante para valorar el arreglo distributivo que propone la política es que el contenido de la política, según los actores sociales clave del proceso de formulación, responde a las agendas e ideas que desde un principio estuvieron en la mesa de discusión.

La lógica fundamental que guía el diseño es la de generar una distribución focalizada en beneficios materiales y simbólicos, bajo el supuesto que aquellos redundarán en nivelar las condiciones de vida de las personas trans y acelerarán su reconocimiento social. En esta línea, la selección de los instrumentos está orientada por un estilo redistributivo en los que se crean prestaciones monetarias y beneficios en cultura, educación, salud y estímulos fiscales a empresas contratantes para personas trans. En este nivel, el peso de la idea institucionalizada sobre el rol del Estado en corregir las desigualdades creadas por el capitalismo a través de políticas redistributivas también pesó para la amplitud material de los beneficios materiales provistos en la política pública.

Existen dos ejes de comparación adicional que merecen la atención por los resultados de la confrontación empírica: La explicación del primero puede iniciar en esta pregunta: ¿por qué en el caso colombiano no había oposición social significativa por parte de actores sociales y de actores políticos antagónicos del reconocimiento, mientras que el caso uruguayo se presentó oposición de algunos sectores sociales y políticos por la aprobación de la política? La respuesta tiene que ver con la amplitud de la provisión y la manera en la que era significada políticamente por algunos actores.

En el caso colombiano hay eventos específicos que reflejan las resistencias sociales a posicionar a los grupos sociales LGBTI como merecedores de la distribución de beneficios. Se había observado en el pasado que la mera intención del Ministerio de Educación por producir material dirigido a los colegios relacionados con el respeto a las identidades sexuales de género diversas en el espacio educativo activó una potente respuesta de rechazo desde la sociedad civil, que además fue capitalizada por actores políticos opositores al gobierno como ingrediente adicional en una narrativa de desprestigio moral y político de la administración nacional. Al mismo tiempo, la inclusión de los sectores sociales LGBTI en el proceso de paz y las implicaciones de este reconocimiento, también fue uno de los elementos que catapultó las respuestas de rechazo de la sociedad civil frente al acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC. ¿Por qué no sucedió lo mismo con la política objeto de estudio?

La respuesta tiene que ver con el grado de discreción durante el proceso de diseño, así como con la vinculación exclusiva de actores sociales de los movimientos LGBTI en algunas instancias participativas iniciales. De igual manera, el encuadre el *issue* estaba desprendido de cualquier veta temática que pudiera cruzar la discusión de la garantía de derechos de la población LGBTI con otras variables de subordinación social. Finalmente, la carga de provisión y el alcance institucional de la política no generaron ansiedad social o resistencia de los actores políticos que alimentaban la categoría de la “ideología de género”. Las titularizaciones de la política no interpelan las estructuras sociales heteronormativas y deja intactas las jerarquías sexuales y de género. Así mismo, la intermitencia del proceso, las evidentes falencias técnicas en los enfoques de diseño y la incertidumbre del proceso en general (a veces de los mismos líderes del proceso de diseño) sobre lo que finalmente la autoridad ministerial iba a terminar aprobando, desestimularon el antagonismo a esta política en particular.

En el de caso de Uruguay, actores de partidos y representantes de sectores conservadores evangélicos y pentecostales se opusieron a la aprobación de aquellas provisiones de bienestar

que generaban titularizaciones materiales (prestación reparatoria y las acciones afirmativas en salud, educación y cultura) y titularizaciones simbólicas (el reconocimiento de membresía a las juventudes trans como parte del grupo-meta) para las personas trans. Sus argumentos permiten leer que significaban la política como un paso hacia adelante en la difuminación del relato social que asume el sexo anatómico como diacrítico de la identidad de género. Algunos plantearon explícitamente su preocupación por alterar la heterosexualidad como normalidad y las identidades de género diversas como la desviación. Veían críticamente una política que legitimara los cuerpos disidentes y las identidades sociales que construyen. Presentaron, así mismo, el argumento del merecimiento, pero para encajar la provisión de beneficios como una “titularización de privilegios”, en la medida que la iniciativa del gobierno priorizaba grupos por encima de otros con situaciones de vulnerabilidad que también merecían atención. Así mismo, otros actores estaban inconformes con el ejercicio de memoria que articulaba la política, al reconocer oficialmente que la violencia institucional no había cesado en 1985 en el retorno de la democracia para las personas trans. De este modo, veían críticamente crear un lugar de reconocimiento que supuestamente homologaba gobiernos democráticos con el gobierno *de facto*.

Finalmente, la autorización del cambio del componente de nombre y sexo en documentos de identificación, así como la realización de tratamientos médicos para menores sin el consentimiento de los padres, fueron las principales herramientas de los actores opositores para intentar deslegitimar el proyecto en el plano social. Valoraban esta distribución de beneficios como una erosión de la patria potestad de los padres y como una manera de poner en peligro la integridad fisiológica y psicológica de los menores. En suma, los planteos de los opositores surgen como una reacción a la disputa por el conocimiento social hegemónico, que situaba las identidades trans en la periferia de la sociedad y las mantenía en relaciones de subordinación material y simbólica.

El último eje tiene que ver con la construcción del grupo meta de la política, dimensión esencial de esta investigación. Es claro que en ambos casos el diseño de la política imprimía una imagen de vulnerabilidad social en el grupo meta. En el caso de Colombia, los sectores sociales LGBTI y en el caso de Uruguay las personas trans. Previamente al diseño de las políticas de los dos casos de estudio, en Colombia la población LGBTI había sido categorizada por la Corte Constitucional como una “población de especial protección constitucional”. En el caso de Uruguay, las personas trans habían sido categorizadas como “poblaciones asimiladas”, en el sentido de que acceden a prestaciones que otorgan políticas

sociales de pobreza, pero bajo un algoritmo distinto para establecer su merecimiento de ingreso debido a su especial vulnerabilidad social. En ambos casos, la información sobre el problema conducía a pensar un escenario masivo de vulneración de derechos, por ello, el argumento de la “gravedad” de la situación fue utilizado para justificar la intervención con distinto grado de éxito, de acuerdo con la dinámica política de cada contexto.

¿Dónde reside la separación? El hecho que en Uruguay la discusión política se haya institucionalizado en el foro parlamentario sirvió para mediatizar el asunto de política. Esto facilitó a los promotores de la política plantear un escenario de interlocución directa protagonizado por las personas trans y pensado para el despliegue de su subjetividad política. Así, las personas trans alzaron la voz y rompieron las injusticias epistémicas por medio de las cuales son siempre otros los que hablan de las identidades trans, pero no sus portadores.

La campaña social realizada paralelamente a la discusión parlamentaria, también sirvió como instancia de presión y escenario pedagógico sobre los alcances de la política y la naturaleza de las dinámicas discriminatorias contra el grupo-meta que ayudó a forjar una idea en el espacio social en el que, si bien la política proyectaba una distribución de beneficios localizada en una población en específico, correspondía a todos los que tuvieran una actitud política a favor de la diversidad cultural apoyar las políticas que pretendían alterar el orden opresivo que operaba contra un grupo de personas en razón de su identidad de género. Esta proyección política de las identidades trans impidió que la imagen de la vulnerabilidad ocupara todo el espacio de representación social. Por el contrario, se posicionaron como agentes de cambio de las construcciones sociales negativas que las sitúa en la desviación y como defensoras de su valoración como merecedoras de beneficios y titularizaciones públicas.

Así mismo, al estar la provisión dirigida a todas las personas trans en general, sin otro criterio de distinción (con excepción de la prestación reparatoria y lo relativo a menores), literalmente todas las personas que se autoidentifiquen como personas trans pueden acceder a los beneficios creados. Esta orientación de la provisión también es producto del peso del referente institucional del universalismo. Obsérvese que la creación del grupo meta tiene lugar a través de una forma de universalismo focalizado, en la medida que incorpora potencialmente a la población total; es decir, 853 personas trans que viven en Uruguay de acuerdo con los datos del último censo.

En Colombia la política pública objeto de estudio no fue un espacio para la proyección política de los grupos sociales LGBTI. Por el contrario, se trató de un proceso con una

tendencia “hacia adentro” que no condujo a politizar las orientaciones sexuales y las identidades de género en el espacio social. ¿A qué se debe esto? La política de los sectores sociales LGBTI es un dispositivo más del catálogo estatal de “políticas poblacionales”, en las que la identidad es esencializada como factor de focalización para producir un conjunto poblacional homogéneo y delimitado que pudiera ser alojado en los casilleros institucionales. En esta línea, el grupo meta que crea la política invisibiliza las diferencias y trayectorias de cada identidad y desconoce las dinámicas discriminatorias internas en los grupos sociales LGBTI, presentando una imagen plana y acrítica del sujeto destinatario de la política.

El aislamiento de la orientación sexual y la identidad de género como únicos patrones de focalización terminan expresando las desigualdades sociales como diferencias identitarias, por tanto, las políticas no tienen la capacidad para leer y abordar las estructuras de prestigio y privilegio que funcionan en los entornos sociales para marcar las identidades y generar asimetrías en el acceso a bienes y servicios. La forma en la que se construye el grupo meta impide que los asuntos de política pública puedan ser tratados en un plano más global de injusticia social, reificando la idea de un campo de política sectorial en el que los únicos actores sociales participantes del diseño deben ser personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

La mono-focalización por atributo identitario oblitera las relaciones que definen la posición de los sujetos en un momento dado, trasmite la imagen alterizada, otrerizada, fragmentada y fija de los sectores LGBTI como un solo sujeto poblacional; también reduce el espectro de la intervención al exclusivo reconocimiento institucional de las identidades diversas y legitima un estilo de provisión que se limita a empotrar identidades perfectamente delimitadas en los canales de alojamiento institucional. Bajo esta racionalidad, es lógico que se dejen por fuera a las demás poblaciones que también requieren ser impactadas para producir cambios sociales y garantizar la transformación de imaginarios culturales discriminadores.

Finalmente, la operación simbólica por medio de la cual se redujo el proceso de diseño de la política a una discusión estrictamente jurídica también jugó a favor de la despolitización de la discusión, al plantear los problemas de política a intervenir como una mera extrapolación de los problemas judiciales que ha resuelto la Corte Constitucional en materia de garantía de derechos durante su línea jurisprudencial. Por otro lado, durante el último tramo del proceso tomó fuerza una norma informal en el Ministerio del Interior, que ordenaba una gestión “discreta” de la política como consecuencia de la elevación del costo de transacción para los decisores políticos, respecto a la adopción de una política afirmativa para un grupo social con

una construcción social negativa. En suma, los patrones históricos de hechura de las políticas identitarias se mezclaron con contingencias particulares que fulminaron la posibilidad de gestar una política democrática.

Capítulo 8. Conclusiones

Ellos dicen representación. Nosotros decimos experimentación. Dicen identidad. Decimos multitud. Dicen lengua nacional. Decimos traducción multicódigo. Dicen domesticar la periferia. Decimos mestizar el centro. Dicen deuda. Decimos cooperación sexual e interdependencia somática. Dicen desahucio. Decimos habitemos lo común. Dicen capital humano. Decimos alianza multiespecies. Dicen diagnóstico clínico. Decimos capacitación colectiva. Dicen disforia, trastorno, síndrome, incongruencia, deficiencia, minusvalía. Decimos disidencia corporal.
-Paul Preciado

8.1 Validación de hipótesis

La economía política de la población asegura la estabilidad de las relaciones opresivas, mediante mecanismos biopolíticos que normalizan la identidad de los grupos que desafían la hegemonía y la categorización. Estos mecanismos cumplen una doble función: por un lado, proporcionan las categorías que nombran y legitiman la existencia de un grupo, pero conservando el poder del reconocimiento en el agente dominante; y, por otro lado, generan una apertura institucional para procesar algunas demandas del grupo, pero en un espacio restringido en el que la situación del grupo queda reducida a su diferencia identitaria.

Las categorías y valores que predominan en el espacio político tratan los eventos y las condiciones sociales de los grupos subordinados como problemas públicos que se resuelven únicamente a través del reconocimiento. Institucionalmente, es incompatible con los patrones de gestión que el tratamiento de la diferencia implique que el Estado desafíe la forma en que las estructuras sociales y el conocimiento sustentan ejercicios de dominación política. De esta manera, desde los años noventa, las "políticas poblacionales" se han consolidado como dispositivos de focalización basados en la segmentación identitaria de grupos que, histórica y contextualmente, han sido marginados y precarizados.

Este estilo de política pública ha causado un efecto de retroalimentación en el contexto, llevando a que los actores sociales que buscan el reconocimiento de una identidad social específica estructuren sus demandas al Estado en términos de obtener una política pública poblacional que acoja y legitime su diferencia en el espacio estatal, independientemente de si las acciones adoptadas tienen un impacto social significativo sobre el problema público que fundamenta la intervención.

Las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas son concebidas en la institucionalidad estatal como un "otro" dentro de un catálogo amplio que

incluye a los sujetos poblacionales (en el sentido de que no solo describen, sino que prescriben un significado identitario) reconocidos a través de este tipo de políticas públicas. Esto significa que, empíricamente, el contexto institucional colombiano ofrece un camino estándar para procesar las demandas identitarias en el que el reconocimiento es un paso hacia la legitimidad, pero que al mismo tiempo despolitiza al reconocido en la medida en que el costo del reconocimiento no conlleva cambios en las estructuras existentes.

Los grupos sociales con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas se han desarrollado en procesos de marcación que distinguen las prácticas corporales heteronormativas de las prácticas consideradas desviadas. Históricamente, estos grupos han estado sometidos a procesos de violencia y marginación social que se intensifican o relajan dependiendo de la intersección de la posición social que ocupan. Al asociarse con la desviación, existe una tendencia a considerarlos sujetos de restricciones y no beneficiarios de asignaciones. De hecho, el primer acercamiento a este colectivo como grupo objetivo de la política ocurrió dentro del subsistema de políticas punitivas.

Históricamente, la orientación sexual se politizó antes que la identidad de género con la emergencia de movimientos de diversidad sexual. Estos surgieron con la intención de desafiar la identidad colectiva que los situaba en los márgenes de la normalidad y la legitimidad social. Los movimientos sociales surgieron para desafiar la construcción social negativa que los ubicaba como merecedores de restricciones en el espacio social y político. Sin embargo, estos movimientos tienen una presencia territorial dispersa, poca influencia como actores relevantes en subsistemas de políticas nacionales y carecen de respaldo popular para la movilización y la mediatización de sus iniciativas.

Por otro lado, los actores legislativos y del ejecutivo han bloqueado tradicionalmente las agendas impulsadas por los movimientos sociales. Esta postura se alinea con los beneficios electorales de exacerbar la imagen negativa de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Ante una creciente presión interna y externa, que ha llevado a debates sobre la democratización de la sexualidad, los actores políticos, especialmente los del ejecutivo, han optado por mantener la inercia institucional o por cumplir con las órdenes judiciales de manera selectiva.

No obstante, la orientación garantista de la constitución política de 1991 y la incorporación de un conjunto de valores relacionados con el respeto a la diferencia y el reconocimiento de la pluralidad han proporcionado una ventana de oportunidad para procesar las demandas de

reconocimiento identitario, estructuradas por actores sociales que han visto en el litigio estratégico la única posibilidad institucional de ser reconocidos como grupo objetivo de beneficios estatales. La investigación ha revelado las ventajas y los límites del litigio estratégico. Sus ventajas pueden resumirse en la eliminación de algunas barreras prácticas y obstáculos legales impuestos debido a la orientación sexual y la identidad de género en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales y económicos, sociales y culturales.

Por otro lado, la Corte Constitucional ha reconocido a la población LGBTI como un sujeto de especial protección constitucional, lo que en el sistema institucional colombiano permitiría la realización de acciones afirmativas para garantizar sus derechos. Finalmente, la continuidad de la jurisprudencia de la Corte en esta provisión ha reforzado las estrategias de los litigantes, generando un ciclo virtuoso que ha resultado en una serie de victorias judiciales que también han ayudado a solidificar socialmente una idea, más o menos consistente, sobre las consecuencias jurídicas de la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

A través de esta investigación, es evidente que la discusión de los asuntos de política en Colombia ha sido moldeada por la hiperjuridicidad, una práctica que simplifica la construcción de los problemas públicos y los reduce a la producción institucional, es decir, enmarcarlos dentro de los límites y las reglas del sistema jurídico. Este enfoque ha permitido cambios significativos en las vidas de las personas LGBTI, pero también ha limitado la capacidad de afectar los imaginarios sociales discriminatorios más profundamente arraigados.

La hiperjuridicidad ha llevado a una especialización y tecnificación de los debates sobre los derechos LGBTI. La conversación se ha centrado en el acrónimo LGBTI como una representación homogénea y estática de una diversidad de experiencias y realidades, ignorando la presencia de un régimen heteronormativo y los mecanismos de regulación social que codifican y limitan las identidades.

La naturaleza altamente especializada del debate judicial también significa que aquellos sin el capital cultural adecuado para entender los intrincados detalles del proceso legal se encuentran excluidos. A su vez, la posición social de los defensores de los derechos LGBTI también ha afectado el tipo de asuntos que se discuten en los tribunales, lo que a menudo resulta en que los problemas a los que se enfrentan las personas LGBTI de clase media y alta en áreas urbanas sean los más destacados.

Por otro lado, la juridificación de los asuntos de política ha contribuido a la creación de un imaginario entre los funcionarios del gobierno que las acciones dirigidas a la población

LGBTI son una cuestión de obligaciones legales y no políticas. Esto significa que las sentencias de la Corte Constitucional no son suficientes por sí mismas para cambiar las percepciones arraigadas que sitúan a la población LGBTI como no merecedora de bienestar social. Esta mentalidad legalista se ve exacerbada en un ambiente donde la ley es vista como la única fuente legítima de obligaciones públicas.

A medida que las decisiones judiciales reconocen y amplían los derechos de las personas LGBTI, también han surgido resistencias y controversias morales. Particularmente, cuando se igualan los derechos de las personas LGBTI a los de las personas heterosexuales en temas como el matrimonio y la adopción. Estos cambios legales pueden reforzar la visión de la comunidad LGBTI como un "otro" minoritario que intenta imponerse sobre la mayoría, en lugar de ser vistos simplemente como ciudadanos con los mismos derechos que los demás.

Este enfoque basado en derechos, a pesar de su intención de proteger a las personas LGBTI, ha ocultado los sistemas más amplios de exclusión y discriminación que estas comunidades enfrentan. Las políticas públicas resultantes de este proceso pueden interpretarse como un avance hacia el reconocimiento de los derechos de los grupos socialmente subordinados, pero en realidad pueden servir para perpetuar las normas y estructuras que mantienen la exclusión y la discriminación.

Del análisis del diseño de la política puede observarse la forma en la que se reproducen los patrones de exclusión vigentes en la sociedad. Desde el comienzo del proceso de formulación, la discusión de los asuntos de política en el Ministerio del Interior fue literalmente encubierta en una dirección de asuntos étnicos bajo la etiqueta de "minorías" para evitar ruidos o confusiones sobre la posición del gobierno en los asuntos de diversidad sexual y de géneros. Las debilidades del proceso de sistematización de los insumos de los dispositivos participativos y las restricciones institucionales propias de las políticas identitarias impidieron construir una versión del problema público que integrara las agendas históricas de reconocimiento de los actores sociales LGBTI. La estructuración de la política estuvo apalancada por lógicas de focalización residual que utilizan categorías identitarias para realizar selección de beneficiarios, así como por un estilo de provisión limitado que se corresponde con una visión del problema en el que el núcleo de la política es el reconocimiento de las diferencias identitarias, pero no de las desigualdades sociales causadas por dichas diferenciaciones y, mucho menos, del rol de las instituciones en tal proceso.

De acuerdo con los actores sociales entrevistados, el diseño de la política pública rompió las relaciones de confianza entre los actores sociales LGBTI y el Ministerio del Interior. También los actores sociales derivaron un mensaje de este proceso, según el cual, sus agendas no son relevantes para el gobierno por lo que rama la ejecutiva no es un espacio institucional propicio para la incidencia social. Nótese que la política produjo como resultado una contradicción fáctica entre, los valores públicos que disponen la democratización de los procesos constructivos de políticas sociales y la actitud política crítica de los actores sociales quienes rechazan y desconocen, como reflejo de sus ideas, el contenido final de la política institucionalizada vía decreto. El hecho de que el diseño se haya generado en un contexto de alta incertidumbre para los grupos-meta y bajo la ausencia de apoyo frontal y visible del gobierno para impulsar socialmente la legitimación de la política pública, forjó un enfoque de diseño discreto y poco ambicioso que no logró trasladar efectivamente al escenario público la voz y agencia de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas.

Denomino a las políticas derivadas de este contexto como “políticas del silencio”. Las llamo de esta manera para visibilizar como una política pública que formalmente puede ser interpretada como un paso hacia adelante en la garantía de los derechos de un grupo subordinado socialmente, en realidad opera como un producto institucional que solo es eficaz para empotrar una diferencia en los espacios institucionales de reconocimiento. Las políticas del silencio anulan la posibilidad de inaugurar una discusión social más amplia sobre los déficits de la democracia y las consecuencias de la regulación coercitiva de las identidades sexuales y de género. Se trata de políticas que restringen -precisamente- la voz del grupo que focalizan para obturar el conflicto político derivado de la preeminencia de la heteronormatividad como institución social y para ocultar la existencia de un orden sexual. Todo lo anterior está conducido por una lógica de coste de transacción que determina la capacidad de una intervención estatal para producir resultados de acuerdo a la alineación del decisor con los grupos mayoritarios que construyen al grupo meta como no merecedores de beneficios públicos, lo anterior afianza un ejercicio degenerativo en el ejercicio de la política [*politics*].

En Uruguay se ha instaurado una narrativa inclusiva de ciudadanía, cimentada en la habilidad histórica de sus políticos para institucionalizar conflictos sociales mediante acuerdos y pactos democráticos. Estos se concretan en movimientos institucionales que permiten la entrada de nuevos actores en el sistema y reorganizan las normas para participar en el espacio político. El

sistema político ha adoptado un enfoque gradualista para manejar los cambios sociales que alteran las expectativas de representación y las preferencias políticas de los ciudadanos. Además, la racionalidad política ha estado impregnada por ideas vanguardistas y la emulación del excepcionalismo del país en un contexto regional de fragilidades y fracasos en la institucionalización del estado y la democratización de la acción política.

La importancia de los partidos políticos, gracias a su capacidad para aglutinar intereses y la predominancia de ideas estatistas (un Estado social y empresarial que interviene activamente en la economía), ha impulsado el desarrollo de un sistema de protección social de vocación universal. A pesar de sus problemas de estratificación y desarticulación de beneficios sociales, ha logrado un alto nivel de elegibilidad, beneficios, duración y cobertura lo suficientemente extensos como para crear una clase media amplia y estable en su trayectoria de expansión. Esto no solo ha proporcionado estabilidad política al contexto, sino que también ha incrementado los costos de transacción que los actores políticos tendrían que asumir para imponer restricciones al acceso al bienestar social. Asimismo, la idea de la hiperintegración y los mecanismos políticos implementados para establecer una visión compartida del proyecto nacional han favorecido la idea de homogeneidad poblacional y igualación cultural, a pesar de los intentos históricos de grupos étnicos subordinados para reivindicar su eliminación material y simbólica.

Si consideramos la hiperintegración y la interpretamos a la luz de cómo los políticos uruguayos ven el espacio público como un campo de batalla partidista, podemos entender por qué en su cultura política la política identitaria ha tenido escaso arraigo. Al ser la identidad partidista el eje de la disputa política, las barreras entre el espacio público y privado se amplifican, dificultando la politización de una identidad social con éxito relativo. Los procesos de marcación de grupos subordinados han sido históricamente desplegados en Uruguay ante la emergencia de movimientos contraculturales y subculturales que buscan desafiar los valores tradicionales que guían el orden social y los mecanismos de integración poblacional para la regulación de la subjetividad. Esto ha incluido picos de violencia institucional punitiva de la diferencia social, que ha llevado, incluso, a momentos de interrupción democrática.

A pesar de lo anterior, la pérdida relativa del estatus de los partidos políticos en Uruguay, la insatisfacción ciudadana con las reformas que comprometían la estructura del sistema de bienestar en los años noventa y la fuerza histórica de actores sociales colectivos para actuar como bloques corporativos en la cabildeo de políticas públicas, han generado un nuevo

espacio de intervención para los movimientos sociales en el escenario político y han fertilizado el terreno para la politización de las identidades sociales desde principios del siglo XXI.

Los actores sociales tienen claro que ni la porción de espacio público ocupado, ni la demografía uruguaya permitirían ejercicios fragmentados de política identitaria en los que se promuevan demandas particularistas basadas en un solo eje de opresión. Este conocimiento ha servido de estímulo para explorar alternativas innovadoras en el diseño de estrategias de intervención institucional, especialmente durante el quinquenio del siglo XXI en el que la fuerza política que tenía control del gobierno y el parlamento se caracterizó por sus relaciones sólidas y fluidas con los movimientos sociales, y por su grado de apertura institucional para revitalizar las formas de participación de democracia directa y la coproducción de las políticas públicas con los grupos destinatarios. Esta fuerza política recalibró y reformó las políticas sociales que componen el escudo de protección social en el país. Bajo este proceso se programó como objetivo redistributivo de primer nivel, el abordaje de las desigualdades económicas inherentes a los sistemas capitalistas y al enfoque y tratamiento público de otras formas de desigualdad que se derivan por motivos distintos a la clase social. Este objetivo macro marcó una tendencia que proveyó categorías para crear jerarquías entre desigualdades sociales principales y secundarias, no obstante, fue clave para abrir una ventana de oportunidad para la politización de las diferencias en el espacio social.

En este contexto, los eventos y las condiciones sociales de los grupos subordinados debido a su identidad social empezaron a ser interpretados como problemas de justicia social, que habían sido desplazados y ocultados históricamente de la concepción del sujeto universal que guía la institucionalización del sistema de protección social en Uruguay. Desde esta contradicción interna, los problemas mencionados se instalaron en una agenda institucional de garantía de derechos, que respondía a un esfuerzo del gobierno por revitalizar el papel del Estado en la corrección de las desigualdades sociales y la necesidad de conectar a los grupos poblacionales marginados en los circuitos de provisión de bienestar social.

En el caso particular de las personas trans, el contexto cultural uruguayo ha articulado sus propias categorías heteronormativas para regular las prácticas corporales. Inicialmente, las personas trans formaban parte del grupo social de homosexuales, a través de un proceso de marcación social que permitía diferenciar a las personas que se ajustaban al estándar heteronormativo de aquellas que se encontraban en la disrupción y la disidencia corporal. Es relevante aclarar en este punto que el conocimiento médico participó en este proceso,

especialmente como instrumento de conocimiento para la imposición de regímenes de verdad sobre los cuerpos.

Posteriormente, con la incorporación en el conocimiento social de la separación entre la orientación sexual y la identidad de género, las experiencias de vida trans se hicieron legibles como desplazamientos corporales del canon normativo que sostiene la compulsión binaria y la conexión estable entre sexo e identidad de género. La discriminación social contra las personas trans ha sido mayor que la discriminación estatal, con picos de alta violencia institucional, en los que las fuerzas de policía utilizaban estrategias punitivas de la identidad de género y su aparición en la escena pública. Su construcción como grupo social ha estado influenciada por instituciones informales que hacen de la anormalidad la característica constitutiva de las identidades trans, intentando congelar en la representación una imagen de sujeto desalineado y potencial receptor de restricciones que permitan detener la ruptura de los valores tradicionales y el rompimiento de los códigos biológicos. Además, históricamente no ha habido un ejercicio de memoria antes de la política pública estudiada que haya construido un lugar de reconocimiento de los daños causados a las personas trans en la memoria oficial durante la última dictadura. Este silenciamiento se produjo a través de la resistencia para proveer espacios de construcción de verdad y memoria en los que se pudiera dar testimonio de su dolor e historia, así como acceder a mecanismos reparatorios.

Las personas trans en Uruguay han realizado esfuerzos, tanto en cooperación como de manera independiente, junto a los individuos gays y lesbianas, buscando una transformación en su estatus social. De este modo, han logrado emerger como un grupo destacado en la distribución de beneficios, especialmente al enfrentar barreras para ejercer sus derechos debido a su identidad de género. Esta activa militancia ha contribuido a la disminución de asimetrías tradicionales presentes en otros contextos sociales. En dichos escenarios, a menudo se ha opacado la agenda de personas con identidades de género no normativas en favor de asuntos políticos concernientes a los colectivos gays y lesbianas.

Desde los años noventa, se ha desarrollado una identidad política trans que ha buscado visibilizar y reducir la hostilidad de las estructuras sociales hacia sus proyectos de vida. Sin embargo, dos factores han sido cruciales en la formación de una trayectoria hacia el bienestar: la llegada del FA al gobierno y el conjunto de estrategias de incidencia social implementadas por los actores sociales que conformaron la coalición política de la diversidad. Estos elementos son esenciales para explicar las categorías con las que los actores sociales y estatales han estructurado los temas de política para las personas trans.

Esta investigación ha revelado la lógica política de los actores gubernamentales que incorporaron temas trans en la agenda gubernamental. Se deduce que hubo un esfuerzo interno para mostrar cómo la red de protección social tradicional perpetuaba patrones heteronormativos. Por otro lado, la forma en la que los actores sociales emplearon la categoría de diversidad proporciona un ejemplo empírico de una praxis política fundamentada en la interseccionalidad.

Los actores sociales usan la interseccionalidad como estrategia política para el agrupamiento estratégico de actores que colectivamente resisten y enfrentan procesos distintos pero interrelacionados de injusticia social. Usan la interseccionalidad como forma de adscribir cualquier debate identitario a discusiones generales sobre déficits de democracia, asimetrías en la distribución de bienestar e igualdad social. De lo anterior, resulta entonces lógico que, en el marco de la acción del gobierno, la interseccionalidad no es usada para generar combinaciones identitarias que resultan en nuevos casilleros para la focalización, por el contrario, encausa el abordaje del asunto de política social particular en el objetivo macro que se ha trazado el gobierno frente al desarrollo global de políticas redistributivas para paliar las desigualdades sociales.

La política para las personas trans es significada por el grupo meta y por los actores sociales integrantes de la coalición de la diversidad como un proceso integrador de sus agendas y perspectivas políticas que amplifica el ejercicio de su ciudadanía. El nivel de legitimidad que tienen los consensos generados, los argumentos de justificación sobre la pertinencia de la política y el nivel de provisión de beneficios articulan un mensaje político claro sobre la posición del grupo como mercedor de titularización y distribución de bienestar. Lo anterior, afianza un ejercicio democrático en el ejercicio de la política [politics] que también se expresa en el fracaso del intento de contragolpe a la política pública a través de la convocatoria a un referendo derogatorio. En esa línea, queda evidenciada la dilución paulatina de los imaginarios que construyen a las personas trans como no merecedoras y el enraizamiento en el espacio público de las ideas y concepciones de las personas trans en relación con el ejercicio de la ciudadanía proyectándolas, como sujetos políticos y sujetos de derechos.

Considero que este tipo de políticas encajan en lo que denomino “las políticas de la reverberación”. Propongo esta denominación para referirme a las políticas públicas que, estando dirigidas a grupos sociales subordinados, terminan funcionando como un puente comunicativo entre el grupo meta y la sociedad para expandir los valores que orientan la acción política. Desde esta óptica, el diseño de la política no se agota solamente en la

instrumentación para la provisión, más bien, detona un proceso que sobrepasa los límites del subistema de política para ofrecer un amplificador discursivo que permite a los oprimidos hablar en primera persona, exponer sus argumentos y validar su racionalidad como fuente legítima de argumentación política.

De los datos obtenidos en el análisis es posible concluir que la política objeto de estudio está pensada por sus agentes de diseño como un mecanismo para impugnar las estructuras sociales que restringen y constriñen las identidades trans. Las estrategias de focalización sustentadas en categorías con capacidad de rearticulación admiten el autorreconocimiento identitario como vía de membresía al grupo meta y al tipo de beneficios generados. Así mismo, la política deslegitima los mandatos heteronormativos que presentan una relación jerárquica de normalidad y abyección a los cuerpos cisgeneristas y a los cuerpos trans. Finalmente, la política refuerza en el entramado institucional el rompimiento del supuesto heteronormativo que establece un nexo causal entre el sexo y el género, admitiendo como hecho social legítimo las transiciones de género y la necesidad de modular la oferta de protección social a los riesgos y necesidades de acuerdo con las particularidades de las experiencias de vida trans.

8.2 Conclusiones retrospectivas y prospectivas

La elección del ámbito de la política y la adopción de una estrategia comparativa hicieron posible una investigación que actualizó, fortaleció y adaptó al contexto latinoamericano el marco analítico de Ingram y Schneider (2006, 2015). Mi defensa de esta afirmación se basa en los siguientes puntos:

Primero, la aplicación de una estrategia de alineación ontológica para elevar el nivel de discusión metodológica permitió armonizar la interpretación del marco analítico, la formulación de una perspectiva teórica sobre el sector de política y la aplicación del método de investigación para explorar el mundo empírico.

El alineamiento con el reflexivismo, que combina una ontología de mundo monista con una ontología científica transfactual, permitió superar la crítica al marco de Ingram y Schneider en relación a su sesgo neopositivista al interpretar los grupos-meta como fenómenos que existen y son medibles empíricamente. Contrario a esto, el problema que sostiene la investigación apostó por dar cuenta de cómo nuestro conocimiento del mundo está necesariamente mediado o construido por el orden simbólico que resulta de la observación y la interpretación de la realidad. Esto significa que, contrario a lo considerado por Ingram y Schneider (2006, 2015), la creación de un grupo meta de política no parte de un grupo social que "existe" y tiene

características empíricamente "diferenciables" y "verificables". En cambio, las identidades colectivas surgen de luchas políticas en las que, a través de la marcación, se crean distinciones para producir distribuciones asimétricas de bienes y recursos; por ejemplo, no existen personas "LGBTI", sino individuos que son sexuados para diferenciar la heteronormatividad de la desviación y justificar jerarquías sociales. Esta visión supera la teorización de Ingram y Schneider sobre el poder, quienes lo reducen a una relación causal entre agencia y estructura. Coincidiendo con un posicionamiento monista, la investigación partió de una perspectiva en la que el poder opera a nivel discursivo, por lo que las estructuras de dominación están fundadas en órdenes simbólicos. De esto, se deduce que los grupos sociales son precedidos por juegos discursivos que crean artificialmente diferencias para asignarles estratégicamente un valor político. Este razonamiento nos lleva al segundo punto.

La investigación diferenció analíticamente la construcción de los grupos sociales de la construcción de los grupos meta de política pública, para corregir la perspectiva dominante en la aplicación del marco en la que se termina presentando al Estado como creador de grupos sociales, a través del efecto de retroalimentación de las políticas en el contexto social y la imposición de una imagen de representación. Considero que este es el camino para continuar una ruta de investigación de la aplicación del marco en el escenario latinoamericano: mostrando los juegos de poder que crean tanto a los grupos sociales como a los grupos meta de políticas públicas.

El sector de política estudiado fue una oportunidad para llevar a cabo tal distinción, en la medida en que los grupos sociales de personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas han estado sujetos a procesos históricos de subordinación social que se traducen en el constreñimiento de la subjetividad. La integración de un input teórico para entender la producción de los sujetos a través de la matriz heteronormativa fue clave para explicar, en los dos casos de estudio, cómo la creación de los grupos meta se desarrolla en un espacio de conflicto político en el que, previamente a la intención del Estado de focalizar una población, ya estaban en vigencia juegos de categorías que dan origen a los grupos sociales, moldean su experiencia y relación social. Estas categorías son interpeladas por los sujetos marcados, en un proceso político de construcción de identidad colectiva que desafía la imagen social hegemónica de desviación y falta de mérito impuesta externamente al grupo para dominarlo y mantenerlo en precariedad. En la misma línea, la perspectiva relacional de la identidad en la investigación permitió asegurar en el estudio que el enfoque del grupo social

marcado siempre se realiza señalando y reconociendo al grupo social que realiza la marcación.

La aplicación del marco, con el foco de análisis en las poblaciones sometidas a procesos de injusticia social, enriqueció el análisis del proceso de ensamblaje de los grupos meta, al hacer visible el rol que desempeñan, en el caso latinoamericano, los movimientos sociales y sus luchas colectivas influenciadas por la intersección entre política y cultura como una forma de pensar el rol de las instituciones en la concreción y reproducción de ciertos valores y concepciones del funcionamiento del mundo que son excluyentes y subordinantes. Los movimientos sociales, más allá de realizar un trabajo de cabildeo sobre un asunto político en particular, buscan resignificar las interpretaciones dominantes de la ciudadanía al desafiar los modos tradicionales de construir políticas y señalar las limitaciones de las racionalidades ortodoxas que bloquean otras formas y lenguajes para construir argumentos en el escenario público. En última instancia, lo que hacen es visibilizar las prácticas y las categorías que se utilizan para reducir y estabilizar a ciertos grupos sociales.

En el terreno de las políticas públicas de la diferencia, los movimientos sociales también son productores políticos de significados que pueden desestabilizar las fórmulas de focalización en las políticas sociales. Por eso mismo, es relevante la idea de la coproducción en el diseño de políticas, de tal manera que se pueda llevar al proceso de formulación la discusión sobre los conflictos políticos que se dan en el contexto alrededor de la definición de la identidad de los grupos sociales y las restricciones que operan para el ejercicio de la ciudadanía.

La operacionalización sistemática del marco, con el agotamiento exhaustivo de cada variable, permitió visibilizar la relevancia de las instituciones y su papel explicativo en el marco analítico. Las construcciones sociales no ocurren en el vacío, las instituciones formales e informales y su forma de interacción tienen un impacto duradero en la forma en que los actores se comportan en el diseño de las políticas. La investigación mostró cómo los arreglos de distribución de bienestar de un contexto determinado pueden ser valorados empíricamente como concreción institucional de la ciudadanía. Así mismo, evidenció el rol de las instituciones como moldeadoras de las construcciones sociales con las que los individuos asocian a una población en relación con el mérito de beneficios o restricciones públicas, también permiten entender qué agendas de reconocimiento son admisibles en los circuitos institucionales y cuáles no pueden ser procesadas políticamente.

Finalmente, tras analizar los datos, podemos afirmar que la elección de casos y la adopción de una estrategia comparada fue acertada para evidenciar, empíricamente, el funcionamiento de un contexto degenerativo y un contexto democrático en el marco de un sector de políticas de reciente creación en el ámbito latinoamericano. Aunque las instancias casuísticas están relacionadas con políticas de diversidad sexual y de género, las diferencias en el contexto social conducen a resultados distintos en términos de las lógicas fundamentales que orientan el diseño de políticas. Mientras que, en el primer caso, el de Colombia, la política es un ejemplo de una intervención hiper focalizada para el reconocimiento, el segundo caso, el de Uruguay, es un ejemplo de una intervención de universalismo focalizado para el reconocimiento y la redistribución. En ese sentido, la voz de los actores en cada contexto es convincente al plantear que estamos frente a un caso en el que la política es funcional para exacerbar las relaciones de poder (Colombia), y otro caso en que la política propicia una senda para la emancipación política, en los propios términos de lo que ambas situaciones significan para sus actores (Uruguay).

Si bien cada uno de los casos se aborda en función de sus contradicciones internas, había un interés adicional por vincular las reflexiones finales con el contexto de enraizamiento del investigador. El enfoque del caso uruguayo fue el resultado de una estrategia de comparación para la expansión de la mente. Sirvió entonces como una realidad empírica alternativa que refleja un escenario de coproducción de políticas públicas con los grupos meta, mostrando las particularidades de la dinámica social y política en la que se gesta dicha intervención. En ese sentido, la narrativa interpretativa del caso sirve para "revelar" el artificio de las políticas poblacionales en Colombia y las limitaciones de la política identitaria para insertarse en debates globales sobre democracia y procesos de injusticia estructural.

En esa dinámica, Uruguay no debe ser pensado como un estándar o deber ser para Colombia. Precisamente por las diferencias contextuales que se presentaron en el análisis comparado, más bien la trayectoria de reconocimiento institucional de dicho caso sirve como un disparador de la autoconciencia acerca de la existencia de otras posibilidades y configuraciones en las lógicas fundamentales y supuestos que apoyan el diseño de políticas. Esta interpretación es valiosa porque la mirada exclusiva de Colombia me habría encerrado como investigador en las condiciones particulares del caso de estudio y en el conjunto de significantes y significados con los que se ordena la vida social en dicho contexto. Por el contrario, los resultados generados en la comparación permitieron ayudar a entender, desde el lugar donde me enuncio como investigador, la limitación actual de la economía conceptual

del diseño de políticas públicas sociales en Colombia. En ese sentido, el caso comparativo cumplió con su cometido de funcionar como un espejo invertido y desafiar, en última instancia, al paradigma dominante en mi contexto de investigación.

Referencias

- Abbie, Helen. 2012. "A New Face of Poverty? Economic Crises and Poverty Discourses." *Poverty & Public Policy* 4 (4): 183–204. doi:10.1002/pop4.13.
- Acosta, Olga Lucía, Nohora Forero Ramírez, y Renata Pardo. 2015. *Sistema de Protección Social de Colombia: Avances y desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Aguiar, Sebastián, y Diego Sempol. 2014. "Ser joven no es delito. Transición democrática, razzias y gerontocracia". *Cuadernos de Historia* 13: 134–151.
- Albarracín, Mauricio, y Juan Camilo Rivera. 2015. "¿Cómo la Corte Constitucional salió del closet? Diez años de progresos". Acceso el 19 de agosto. https://otrossaberes.lasaweb.org/uploads/081710-malbarracin-y-jrivera_-c-mo-la-corte-constitucional-sali-del-closet_final-2-1.pdf.
- Albarracín, Mauricio, y Juan Carlos Rincón. 2013. "De las víctimas invisibles a las víctimas dignificadas: Los retos del Enfoque Diferencial para la población LGBTI en la Ley de Víctimas". *Revista de Derecho Público* 31: 2-31. doi:10.15425/redepub.31.2013.12.
- Aloisio, Carlos. 2015. "Justicia Transicional en Uruguay: ¿Un caso negativo?". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 16: 10–22. doi:10.17141/urvio.16.2015.1806.
- Amarante, Verónica, y Andrea Vigorito. 2012. "The Expansion of Non-Contributory Transfers in Uruguay in Recent Years". *Policy Research Brief* 29: 1269–1287.
- Amarante, Verónica, Marco Colafranceschi, y Andrea Vigorito. 2014. "Uruguay's Income Inequality and Political Regimes over the Period 1981–2010". En *Falling Inequality in Latin America. Policy Changes and Lessons*, editado por Giovanni Andrea Cornia, 118–139. Oxford: Oxford University Press.
- Anderson, Charles W. 1993. "Recommending a Scheme of Reason: Political Theory, Policy Science, and Democracy." *Policy Sciences* 26 (3): 215–227.
- _____. 1994. *Pragmatic Liberalism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Anglund, Sandra M. 1998. "How American Core Values Influence Public Policy: Lessons from Federal Aid to Small Business, 1953-1993". *Governance* 11 (1): 23–50. doi:10.1111/0952-1895.561998056.
- Antía, Florencia, Marcelo Castillo, Guillermo Fuentes, y Carmen Midaglia. 2013. "La renovación del Sistema de Protección Uruguayo: El desafío de superar la dualización". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22 (2): 171-193.
- Archer, Ronald. 1995. "Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy". En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Timothy Scully, 164–199. Stanford: Stanford University Press.
- Arocena, Felipe. 2009. "La contribución de los inmigrantes en Uruguay". *Papeles Del CEIC* 2: 1-42. doi:10.1387/pceic.12253.

- ATENEA y Ministerio del Interior de la República de Colombia. 2015. *Política Pública Nacional para la garantía del Ejercicio de Derechos de Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgeneristas e Intersexuales (LGBTI)*. Bogotá: Ministerio del Interior de la República de Colombia.
- Azuero Quijano, Alejandra, y Mauricio Albarracín Caballero. 2009. *Activismo judicial y derechos de los LGBT en Colombia*. Bogotá: ILSA.
- Bachrach, Peter, y Morton S. Baratz. 1962. "Two Faces of Power". *American Political Science Review* 56 (4): 947–952.
- Balme, Richard, y Sylvain Brouard. 2005. "The Consequences of Political Choices: Rational Choice and Public Policy". *Revue Française de Science Politique* 55 (1): 33–50.
- Barba, Carlos. 2007. *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Barba, Carlos. 2019. "Welfare Regimes in Latin America: Thirty Years of Social Reforms and Conflicting Paradigms". En *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*, editado por Gibrán Cruz-Martínez, 29–58. New York: Routledge.
- Barba, Carlos, y Enrique Valencia. 2021. "Actors and Social Reforms in Five Dual Welfare Regimes in Latin America: Brazil, Mexico, Colombia, Panama and Venezuela". En *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*, editado por Natália Sátyro, Eloísa del Pino y Carmen Midaglia, 61–100. New York: Springer.
- Barbehön, Marlon, y Michael Haus. 2018. "How Central Is the Middle? Middle Class Discourses and Social Policy Design in Germany." En *Creating Target Publics for Welfare Policies*, editado por Lorenzo Barrault-Stella y Pierre-Edouard Weill, 49–66. New York: Springer.
- Barbehön, Marlon. 2020. "Reclaiming Constructivism: Towards an Interpretive Reading of the 'Social Construction Framework'". *Policy Sciences* 53 (1): 139–60. doi:10.1007/s11077-020-09370-7.
- Barberis, Eduardo, Yuri Kazepov, y Alba Angelucci. 2014. *Urban Policies on Diversity in Milan, Italy*. Urbino: DESP–University of Urbino Carlo Bo.
- Barrault-Stella, Lorenzo, y Pierre-Edouard Weill. 2018. *Creating Target Publics for Welfare Policies: A Comparative and Multi-Level Approach*. New York: Springer.
- Bejarano, Ana María y Eduardo Pizarro. 2019. "From 'Restricted' to 'Besieged' The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia". Accedido el 19 de julio de 2019. https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/296_0.pdf.
- Bell, David y Jon Binnie. 2002. "Sexual Citizenship: Marriage, the Market and the Military". En *Handbook of Lesbian and Gay Studies*, editado por Diane Richardson y Steven Seidman, 443–458. Londres: Sage Publications.
- Benson-Smith, Dionne. 2005. "Jezebels, Matriarchs, and Welfare Queens: The Moynihan Report of 1965 and the Social Construction of African-American Women in Welfare Policy". En *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, editado por Greg M. Shaw, 243–259. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bergara, Mario, Andrés Pereyra, Ruben Tansini, Adolfo Garcé, Daniel Chasquetti, Daniel Buquet y Juan Andrés Moraes. 2006. *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay*. Washington D.C.: IDB.
- Bertino, Magdalena, Natalia Mariño, Martina Querejeta, Milton Torrelli y Daniela Vázquez. 2020. "Cien años de empresas públicas en Uruguay: Evolución y desempeño". *Revista de Gestión Pública* 2, n. 1: 25–66, doi: 10.22370/rgp.2013.2.1.2324.
- Bértola, Luis, Jorge E. Álvarez Scanniello Álvarez, Reto Bertoni, Mauro Casa, Martha Jauge, Conrado Ramos, María José Rey, Andrés Rius, Javier Rodríguez Weber y Óscar Sarlo. 2018. *50 Años de Historia de La OPP*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.

- Bertrand, Melanie, Rhoda Freelon y John Rogers. 2018. "Elementary Principals' Social Construction of Parents of Color and Working-Class Parents: Disrupting or Reproducing Conflicting and Deficit Orientations of Education Policy?". *Education Policy Analysis Archives* 26, n. 102: 1-32, doi: 10.14507/epaa.26.3546.
- Bevir, Mark y Rod Rhodes. 2003. *Interpreting British Governance*. Londres: Routledge.
- Beyleveld, Deryck y Roger Brownsword. 1998. "Human Dignity, Human Rights, and Human Genetics". *The Modern Law Review* 61, n. 5: 661-680.
- Bhaskar, Roy. 2013. *A Realist Theory of Science*. Londres: Routledge.
- Biegel, Stuart y Sheila James Kuehl. 2010. *Safe at School: Addressing the School Environment and LGBT Safety through Policy and Legislation*. Los Angeles: The Williams Institute-UCLA-NEPC.
- Bishop, Christa M. y Jana G. Atlas. 2015. "School Curriculum, Policies, and Practices Regarding Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Families." *Education and Urban Society* 47, n. 7: 766-784, doi: 10.1177/001312451350858.
- Bobrow, Davis B. y John S. Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bonforti, Emmanuel. 2015. "El Artiguismo de Frente Nacional a Cultura Nacional" (conferencia, Universidad de Buenos Aires, 13 de julio de 2015).
- Boothe, Katherine y Kathryn Harrison. 2009. "The Influence of Institutions on Issue Definition: Children's Environmental Health Policy in the United States and Canada." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11, n. 3: 287-307, doi: 10.1080/13876980903220736.
- Bourdieu, Pierre. 1985. "The Social Space and the Genesis of Groups." *Information (International Social Science Council)* 24, n. 2: 195-220.
- Bourgeois, Marine. 2018. "From Groups to Individuals? The Making of Target Publics in the French Administration of Low-Rent Housing." In *Creating Target Publics for Welfare Policies*, edited by Lorenzo Barrault-Stella y Pierre-Edouard Weill, 155-176. New York: Springer.
- Briones, Claudia. 2007. "Teorías performativas de la identidad y performatividad de las teorías." *Tabula Rasa* 6: 55-83, doi: 10.25058/20112742.286.
- Brown, Richard H. 2003. *The Politics of Selfhood: Bodies and Identities in Global Capitalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Brown, Wendy. 1995. *States of Injury*. New York: Princeton University Press.
- Brucker, Debra L. 2007. "Substance Abuse Treatment Participation and Employment Outcomes for Public Disability Beneficiaries with Substance Use Disorders." *Journal of Behavioral Health Services and Research* 34, no. 3: 290-308, doi: 10.1007/s11414-007-9073-3.
- Brucker, Debra L. 2009. "Social Construction of Disability and Substance Abuse within Public Disability Benefit Systems." *International Journal of Drug Policy* 20, no. 5: 418-423, doi: 10.1016/j.drugpo.2008.09.008.
- Buquet, Daniel, and Ernesto Castellano. 1994. "Representación proporcional y democracia en Uruguay." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 8: 107-123.
- Buquet, Daniel, and Rafael Piñeiro. 2014. "La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay." *Debates* 8, no. 1: 127-148, doi: 10.22456/1982-5269.44774.
- Busquets, José Miguel, and Andrea Delbono. 2016. "La Dictadura Cívico-Militar en Uruguay (1973-1985): Aproximación a su periodización y caracterización a la luz de algunas teorizaciones sobre el autoritarismo." *Revista de La Facultad de Derecho* 41: 61-102, doi: 10.22187/rfd201624.

- Bustamante, Walter Alonso. 2008. "El delito de acceso carnal homosexual en Colombia. Entre a homofobia de la medicina psiquiátrica y el orden patriarcal legal." *Coherencia* 5, no. 9: 113–141.
- Butler, Judith, and Athena Athanasiou. 2017. *Desposesión: Lo performativo en lo político*. Buenos Aires: Eterna cadencia.
- Butler, Judith. 1997. "Merely Cultural." *Social Text* 52/53: 265–277.
- _____. 2007. *El género En disputa: El feminismo y La subversión de la identidad*. Buenos Aires: Paidós.
- _____. 2011. *Bodies That Matter: On the Discursive Limits of Sex*. Londres: Routledge.
- Caetano, Gerardo. 2010. "Ciudadanía y Nación en el Uruguay del Centenario (1910-1930). La Forja de Una Cultura Estadista." *Iberoamericana* 10, no. 39: 161–175, doi: 10.2307/41677171.
- Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez. 1987. "La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos." *Cuadernos Del CLAEH* 44, no. 4: 37–62.
- Caetano, Gerardo, Ana Frega, Mario Etchechury, María Inés Morales, Nicolás Duffau Soto, Raquel Pollero y Lourdes Peruchena. 2016. *Uruguay. Revolución, Independencia y Construcción Del Estado. Tomo I–1808/1880*. Montevideo: Planeta.
- Cahill, Sean y Ken South. 2002. "Policy Issues Affecting Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender People in Retirement." *Generations* 26, no. 2: 49-54.
- Camacho, Álvaro y Álvaro Guzmán. 1990. *Colombia, Ciudad y Violencia*. Bogotá: Foro Nacional Por Colombia.
- Campbell, Andrea Louise. 2002. *The Third Rail of American Politics: Senior Citizen Activism and the American Welfare State*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 2011. *How Policies Make Citizens: Senior Political Activism and the American Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 2012. "Policy Makes Mass Politics." *Annual Review of Political Science* 15, no. 1: 333–351. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-012610-135202>.
- Camou, Michelle. 2005. "Deservedness in Poor Neighborhoods: A Morality Struggle." In *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, edited by Greg M. Shaw, 197–218. Cambridge: Cambridge University Press.
- Capano, Gilberto. 2009. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem." *Journal of Comparative Policy Analysis* 11, no. 1: 7–31. <https://doi.org/10.1080/138769808026>
- Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito y Mónica Pachón. 2008. "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution". En *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, editado por Pablo T Spiller, Ernesto H. Stein, Mariano Tommasi, Carlos Scartascini, Marcus André Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira, 199–242. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Caro, Felipe. 2020. "Más allá de Stonewall: El Movimiento de Liberación Homosexual de Colombia y las redes de activismo internacional, 1976-1989". *Historia Crítica* 75: 93–114. <https://doi.org/10.7440/histcrit75.2020.05>.
- Castañeda, Néstor. 2018. "Electoral Volatility and Political Finance Regulation in Colombia". *Colombia Internacional* 95: 3–24. <https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.01>.
- Castano Peña, Andrés. 2013. "Análisis económico del activismo judicial: El caso de la Corte Constitucional Colombiana". *Revista Derecho Del Estado* 31: 119-160.

- Castillo, Marcelo, Guillermo Fuentes, and Carmen Midaglia. 2015. "La difícil construcción política de la función de coordinación en el área pública social." *Estado, Gobierno y Gestión Pública* 25: 5–39.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. 2015. *Aniquilar La Diferencia: Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas en el marco del conflicto armado colombiano*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- _____. 2015. *Limpieza social: Una violencia mal nombrada*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica-Universidad Nacional de Colombia.
- Certeau, Michel De. 1996. *La Invención de Lo Cotidiano: Artes de Hacer*. Vol. 1, I. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Chanley, Sharon A., and Nicholas O. Alozie. 2001. "Policy for the 'Deserving' but Politically Weak: The 1996 Welfare Reform Act and Battered Women." *Review of Policy Research* 18, no. 2 (June): 1–25. doi: 10.1111/j.1541-1338.2001.tb00183.x.
- Chasquetti, Daniel. 1997. "Compartiendo el Gobierno." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 10: 25–45.
- _____. 2003. "El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX." En *El Uruguay Del Siglo XX Tomo 2-La Política*, coordinado por Benjamín Nahum y Gerardo Caetano, 179-208. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- _____. 2018. "Tres experimentos constitucionales. El complejo proceso de diseño del Poder Ejecutivo en el Uruguay." *Revista uruguaya de Ciencia Política* 27, no. 1: 41–64. doi: 10.26851/rucp.27.2.
- Chasquetti, Daniel, and Daniel Buquet. 2004. "La democracia En Uruguay: Una Partidocracia de Consenso." *Política* 42: 221–247.
- Chelle, Elisa. 2018. "Frame, Funnel, Deter: The Mechanisms of Behavioral Targeting." En *Creating Target Publics for Welfare Policies*, editado por Lorenzo Barrault-Stella y Pierre-Edouard Weill, 69–92. New York: Springer.
- Choi, Soon Kyu, Shahrzad Divsalar, Jennifer Flórez-Donado, Krystal Kittle, Andy Lin, Ilan H Meyer y Prince Torres-Salazar. 2020. *Stress, Health, and Well-Being of LGBT People in Colombia. Results from a National Survey*. Los Angeles: UCLA.
- Cohen, Carl. 1971. *Democracy*. Athens: University of Georgia Press.
- Cohen, Jean L. 1985. "Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements." *Social Research* 52(4): 663-716..
- Coll-Planas, Gerard, Roser Solà-Morales y Miquel Missé Sánchez. *Interseccionalidad en las políticas LGBTI metropolitanas: Guía para la incorporación de la Interseccionalidad en las Políticas de Diversidad Sexual y de Género*. Montevideo: Metropolitana-UNFPA, 2019.
- Colombia Diversa. 2010. *Situación de Derechos Humanos de la Población LGBT. Informe alternativo presentado al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas*. Bogotá: Colombia Diversa.
- _____. 2015a. *Cuando la guerra se va, la vida toma su lugar: Informe de Derechos Humanos de personas LGBT en Colombia 2013-2014*. Bogotá: Colombia Diversa, 2015.
- _____. 2015b. *Del Amor y Otras Condenas: Personas LGBT En Las Cárceles de Colombia*. Bogotá: Colombia Diversa.
- _____. 2017. *Vivir bajo sospecha. Estudios de caso: personas LGBT víctimas del conflicto armado en Vistahermosa y San Onofre*. Bogotá: Colombia Diversa-Cooperación Alemana.
- _____. 2019. *El prejuicio no conoce fronteras. Homicidios de Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en países de América Latina y el Caribe 2014 - 2019*. Bogotá: Sin Violencia LGBT-Altavoz.

- Colombo, Karina, Elisa Failache, Federico González, Gabriela Mathieu, Martina Querejeta y Laura Zacheo. 2013. *¿Qué es el Índice de Carencias Críticas?* Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental de Uruguay.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2015. *Violencia contra personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. Washington D.C.: CIDH-OEA.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales. 2009. *De La Emergencia a La Equidad Social: Las Políticas Sociales Del Gobierno Nacional (2005-2009)*. Montevideo: Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- Córdoba García, David. 2003. "Identidad sexual y performatividad." *Athenea Digital: Revista de Pensamiento e Investigación Social* 4: 87–96. doi: 10.5565/rev/athenead/v1n4.87.
- Corntassel, Jeff. 2009. "Indigenous Governance Amidst the Forced Federalism Era." *Kansas Journal of Law & Public Policy* 19, n. 47: 101–115.
- Corrales, Javier. 2015. "The Politics of LGBT Rights in Latin America and the Caribbean: Research Agendas." *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe* (2015): 53–62. doi: 10.18352/erlacs.10126.
- Correa, Guillermo. 2016. "La invención clínica del homosexual en Colombia, 1890-1980." *Revista de Psicología Universidad de Antioquia* 8, n. 2 (2016): 121–146. doi: 10.17533/udea.rpsua.v8n2a08.
- Corte Constitucional de Colombia. 1994. Sentencia C-409/94, de 15 de septiembre, de Demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 142 (parcial) de la Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social y se dictan otras disposiciones (Registro oficial del 15 de septiembre de 1994).
- _____. 1994. Sentencia C-221/94, de 5 de mayo, de Despenalización del consumo de la dosis personal (Registro oficial del 5 de mayo de 1994).
- _____. 1998. Sentencia SU-747/98, de 2 de diciembre, de Confirmar, por las razones expuestas, la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Santiago - Putumayo -, el día 25 de octubre de 1997, Veintiuno Penal del Circuito de Bogotá, el día 22 de enero de 1998 (Registro oficial del 2 de diciembre de 1998).
- _____. 1999. Sentencia T-551/1999, de 2 de agosto, de Tratamiento medico-debe contar con permiso del paciente salvo casos de urgencia o situaciones asimilables/consentimiento del paciente-debe ser libre y la decisión informada/consentimiento cualificado del paciente-terapia muy invasiva o riesgosa para la salud y vida (Registro oficial del 2 de agosto de 1999).
- _____. 2000. Sentencia T-1390/00, de 12 de octubre, de Principio de publicidad del proceso-armonización con la intimidad del menor y de su familia/sentencia de revision de tutela-supresión identificación del menor y progenitor/expediente de tutela-Absoluta reserva para el caso (Registro oficial del 12 de octubre del 2000).
- _____. 2000. Sentencia C-1433/00, de 23 de octubre, de Demandas acumuladas de inconstitucionalidad contra la Ley 547 de 1999 (Registro oficial del 23 de octubre del 2000).
- _____. 2001. Sentencia C-1064/01, de 26 de noviembre, de Declarar la exequibilidad del artículo 2° de la Ley 628 de 2000, en los términos del condicionamiento precisado en el numeral 6.2 de esta sentencia (Registro oficial del 26 de noviembre de 2001).

-
- _____. 2003. Sentencia C-1017/03, de 30 de octubre, de Declarar exequible el artículo 2 de la Ley 780 de 2002 en los términos del acápite de conclusiones de esta sentencia (Registro oficial del 30 de octubre del 2003).
-
- _____. 2003. Sentencia C-776/03, de 9 de septiembre, de Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-485 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), en la cual se declaró la exequibilidad del parágrafo del artículo 29 de la Ley 788 de 2002 (Registro oficial del 9 de septiembre del 2003).
-
- _____. 2004. Sentencia C-754/04, de 10 de agosto, de Declarar inexecutable el artículo 4° de la Ley 860 de 2003 “por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones (Registro oficial del 10 de agosto del 2004).
-
- _____. 2006. Sentencia C-355/06, de 10 de mayo, de Crea la opción, pero no obliga a ninguna mujer a optar por la interrupción voluntaria del embarazo, con lo cual se ratifican los derechos a la autonomía y la autodeterminación reproductiva (Registro oficial del 10 de mayo del 2006).
-
- _____. 2007. Sentencia T-152/07, de 5 de marzo, de Confirmar la sentencia proferida el veintiocho (28) de julio de 2006 por el Juzgado Treinta y Siete Penal del Circuito de Bogotá, por las consideraciones expuestas en esta providencia (Registro oficial del 5 de marzo del 2007).
-
- _____. 2008. Sentencia T-912/08, de 18 de septiembre, de Hermafroditismo-Línea jurisprudencial sobre los requisitos del consentimiento sustituto informado de los padres para las cirugías de asignación de sexo y remodelación genital (Registro oficial del 18 de septiembre del 2008).
-
- _____. 2008. Sentencia T-295/08, de 3 de abril, de Las personas con VIH-SIDA son sujetos de especial protección constitucional por cuanto se trata de una enfermedad mortal que causa el deterioro progresivo del estado de salud y que hace exigible un trato igualitario, solidario y digno ante las circunstancias de debilidad manifiesta en que se encuentran (Registro oficial del 3 de abril del 2008).
-
- _____. 2009. Sentencia C-636/09, de 16 de septiembre, de Declarar exequible el artículo 213 de la Ley 599 de 2000, tal como fue modificado por el artículo 8° de la Ley 1236 de 2008, por los cargos estudiados en esta providencia (Registro oficial del 16 de septiembre del 2009).
-
- _____. 2011. Sentencia T-062/11, de 4 de febrero, de Las personas privadas de la libertad tienen derecho a adoptar y a mantener una identidad personal, a expresar su individualidad y sexualidad, a un nombre, a la intimidad, y a una forma de vestir acorde con su identidad cultural (Registro oficial del 4 de febrero del 2011).
-
- _____. 2011. Sentencia C-577/11, de 26 de julio, de Autoriza la realización de "contratos solemnes y formales" entre parejas del mismo sexo, con el fin de que puedan constituir sus familias y acceder a la protección legal dispuesta para ese tipo de organización social (Registro oficial del 26 de julio del 2011).
-
- _____. 2011. Sentencia T-314/11, de 4 de mayo, de Confirmar la sentencia proferida el diecisiete (17) de marzo por el Juzgado Veinticinco Civil del Circuito de Bogotá, con la salvedad de que se hace por las consideraciones expuestas en esta providencia (Registro oficial del 4 de mayo del 2011).
-
- _____. 2012. Sentencia T-918/12, de 8 de noviembre, de El objeto del debate circunscrito a la identidad sexual de la persona refiere directamente a lo que ella considera en su fuero interior y a lo que pretende exteriorizar hacia sus semejantes (Registro oficial del 8 de noviembre del 2012).

- _____. 2012. Sentencia T-876/12, de 29 de octubre, de Tratamiento médico-Caso en que Secretaría de Salud y EPSS niegan cirugía de cambio de sexo (Registro oficial del 29 de octubre del 2012).
- _____. 2012. Sentencia T-276/12, de 11 de abril, de Garantías constitucionales en el marco de los procesos de restablecimiento de derechos de los niños (Registro oficial del 11 de abril del 2012).
- _____. 2013. Sentencia T-771/13, de 7 de noviembre, de Personas transgénero-definición/personas transgénero-Incluye personas transexuales, transgénero, travestidos, intergénero, transformistas, drag Queens y drag kings (Registro oficial del 7 de noviembre del 2013).
- _____. 2013. Sentencia T-450A /13, de 16 de julio, de Derecho a la personalidad jurídica del niño-Desconocimiento por no inscripción en el registro civil por ambigüedad genital (Registro oficial del 16 de julio del 2013).
- _____. 2014. Sentencia C-131/14, de 11 de marzo, de Prohibición de anticoncepción quirúrgica a menores de edad-no vulnera la constitución/prohibición de anticoncepción quirúrgica a menores de edad-No desconoce el derecho a la autodeterminación (Registro oficial del 11 de marzo del 2014).
- _____. 2015. Sentencia T-099/15, de 10 de marzo, de Orientación sexual e identidad de género-Marco conceptual (Registro oficial del 10 de marzo del 2015).
- _____. 2015. Sentencia C-071/15, de 18 de febrero, de Normas sobre adopción consentida o complementaria-Ámbito de aplicación también comprende las parejas del mismo sexo cuando la solicitud recaiga en el hijo biológico de su compañero o compañera permanente (Registro oficial del 18 de febrero del 2015).
- _____. 2015. Sentencia C-683/15, de 4 de noviembre, de Demanda de inconstitucionalidad en materia de adopción por parejas del mismo sexo-Constitucionalidad condicionada (Registro oficial del 4 de noviembre del 2015).
- _____. 2016. Sentencia C-006/2016, de 21 de enero, de Prestación de servicio militar obligatorio de personas transexuales y transgeneristas-No se cumplen requisitos que demuestre existencia de omisión legislativa (Registro oficial del 21 de enero del 2016).
- _____. 2016. Sentencia T-363/16, de 11 de julio, de Principio de igualdad y prohibición de discriminación en razón de identidad de género y orientación sexual-Reiteración de jurisprudencia (Registro oficial del 11 de julio del 2016).
- _____. 2019. Sentencia C-356/19, de 6 de agosto, de Demanda de inconstitucionalidad contra norma que regula el servicio de reclutamiento-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda (Registro oficial del 6 de agosto del 2019).
- _____. 2019. Sentencia C-220/19, de 22 de mayo, de Demanda de inconstitucionalidad contra norma que regula el servicio de reclutamiento-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda (Registro oficial del 22 de mayo del 2019).
- Coutin, Susan Bibler. 1998. "From Refugees to Immigrants: The Legalization Strategies of Salvadoran Immigrants and Activists." *International Migration Review* 32, n. 4: 901–925. doi: 10.2307/2547665.
- Cravens, Royal G. 2019. "Same-sex Marriage and the Public Policy Process." *Sexuality, Gender & Policy* 2, n. 1: 43–58. doi: 10.1002/sgp2.12003.

- Crick, Bernard. 1954. "The Science of Politics in the United States." *Canadian Journal of Economics and Political Science/Revue Canadienne de Economiques et Science Politique* 20, n. 3: 308–320.
- Crowley, Jocelyn Elise, Margaret Watson y Maureen R Waller. 2008. "Understanding 'Power Talk': Language, Public Policy, and Democracy." *Perspectives on Politics* 6, n. 1: 71–88. doi: 10.1017/S1537592708080079.
- Dahl, Robert A. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Vol. 115. Chicago: University of Chicago Press.
- Dargent, Eduardo y Paula Muñoz. 2011. "Democracy against Parties? Party System Deinstitutionalization in Colombia." *Journal of Politics in Latin America* 3, n. 2: 43–71.
- Dauda, Carol. 2010. "Constructing Sexuality, Constructing Vulnerability: The Degenerative Politics of Raising the Age of Consent in Canada." Conferencia, University of Guelph, septiembre 2 de 2010.
- Davila, Andrés y Natalia Delgado. 2002. "La metamorfosis del sistema político colombiano. ¿Clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?" En *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*, compilado por Francisco Gutiérrez Sanín, 319-355. Bogotá DC: Grupo Editorial Norma.
- Decreto 762/2018, de 7 de mayo, por el cual se adiciona un Capítulo al Título 4 a la parte 4, del libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, para adoptar la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las Personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI (Registro oficial del 7 de mayo del 2018).
- Defensoría del Pueblo. 2018. *Recomendaciones y observaciones al Proyecto de Decreto de Política Pública LGBTI*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- DeLeon, Peter. 1994. "Democracy and the Policy Sciences: Aspirations and Operation." *Policy Studies Journal* 22, n. 2: 200–212. doi: 10.1111/j.1541-0072.1994.tb01463.x.
- _____. 1995. "Democratic Values and the Policy Sciences," *American Journal of Political Science*: 886–905, doi: org/10.2307/2111661.
- Denhardt, Robert B. 1981. "Toward a Critical Theory of Public Organization." *Public Administration Review* 41, n. 6: 628–635. doi: 10.2307/975738.
- Derrida, Jacques. 1998. *Limited Inc*. Evanston: Northwestern University Press.
- Dialto, Stephanie J. 2005. "From 'Problem Minority' to 'Model Minority': The Changing Social Construction of Japanese Americans." En *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, editado por Greg M. Shaw, 81–103. Cambridge: Cambridge University Press.
- Diaz Langou, Gala. 2021. "Stratified Universalistic Regimes in the Twenty-First Century: Widening and Compounding Inequalities in Welfare and Social Structure in Argentina, Uruguay, Chile and Costa Rica." En *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*, editado por Natália Sátyro, Eloísa del Pino y Carmen Midaglia, 33–59. New York: Springer.
- Díaz, Eduardo. 1986. *El clientelismo en Colombia. Un estudio exploratorio*. Bogotá: El Áncora.
- Dix, Robert H. 1980. "Consociational Democracy: The Case of Colombia." *Comparative Politics* 12, n. 3: 303–321.
- Doan, Alesha E. y Corinne Schwarz. 2020. "Father Knows Best: 'Protecting' Women through State Surveillance and Social Control in Anti-Abortion Policy." *Politics and Policy* 48, n. 1: 6-37. doi: 10.1111/polp.12337.

- Donovan, Mark C. 1993. "Social Constructions of People with AIDS: Target Populations and United States Policy, 1981–1990." *Review of Policy Research* 12, n. 3–4: 3–29. doi: 10.1111/j.1541-1338.1993.tb00548.x.
- Donovan, Mark C. 1997. "The Problem with Making AIDS Comfortable: Federal Policy Making and the Rhetoric of Innocence." En *Activism and Marginalization in the AIDS Crisis*, editado por Michael A. Hallett, 115-143. New York: Routledge.
- Drass, Kriss A., Peter R. Gregware y Michael Musheno. 1997. "Social, Cultural, and Temporal Dynamics of the AIDS Case Congregation: Early Years of the Epidemic." *Law & Society Review* 31, n. 2: 267-300. doi: 10.2307/3053927.
- Drew, Rachel Bogardus. 2013. "Constructing Homeownership Policy: Social Constructions and the Design of the Low-Income Homeownership Policy Objective." *Housing Studies* 28, n. 4: 616–631. doi: 10.1080/02673037.2013.760030.
- Dryzek, John S. 1989. "Policy Sciences of Democracy." *Polity* 22, n. 1: 97–118. doi: 10.2307/3053927. *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. "Political Inclusion and the Dynamics of Democratization," *The American Political Science Review* 90, n. 3 (1996): 475–87, doi: 10.2307/2082603.
- Dryzek, John S., y Douglas Torgerson. 1993. "Democracy and the Policy Sciences: A Progress Report." *Policy Sciences* 26, n. 3: 127–137.
- Dworkin, Ronald. 1981a. "What Is Equality? Part 1: Equality of Welfare." *Philosophy & Public Affairs*: 185–246.
- Dworkin, Ronald. 1981b. "What Is Equality? Part 2: Equality of Resources." *Philosophy & Public Affairs*: 283–345.
- Eaton, Kent. 2004. "Risky Business: Decentralization from above in Chile and Uruguay." *Comparative Politics* 37, n. 1: 1–22. doi: 10.2307/4150121.
- Echavarría, Juan José, María Angélica Arbeláez, y María Fernanda Rosales. 2006. "La productividad y sus determinantes: El caso de la industria colombiana." *Revista Desarrollo y Sociedad* 57: 77–122. doi: 10.13043/dys.57.3.
- Echavarría, Juan José. 2001. "Colombia en la década de los noventa: Neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico." *Cuadernos de Economía* 20, n. 34: 57–102.
- Elardo, Justin A. 2007. "Marx, Marxists, and Economic Anthropology." *Review of Radical Political Economics* 39, n. 3: 416–422. doi: 10.1177/0486613407305292.
- Epstein, Lee, Jack Knight, y Olga Shvetsova. 2001. "The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government." *Law and Society Review* 35, n. 1: 117–164. doi: 10.2307/3185388.
- Esguerra Muelle, Camila, y Alanis Bello Ramírez. 2014. "Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI en Colombia: Usos y desplazamientos de una noción crítica." *Revista de Estudios Sociales* 49: 19–32. doi: 10.7440/res49.2014.02.
- _____. *Marco político y conceptual de la Política Pública Nacional Colombiana de los sectores sociales de personas LGBTI (Lesbianas, Gais, Bisexuales Trans e Intersex) y de las personas con identidades sexuales y de género no normativas*. Bogotá: Ministerio Del Interior de Colombia, 2013.
- Espiell, Héctor Gros. 2000. "El pensamiento institucional del período Artiguista: 1810-1820." *Revista de La Facultad de Derecho* 18: 247–264.
- _____. 2002. "Uruguay: ¿Presidencialismo o parlamentarismo?" *Cuestiones Constitucionales* 7: 87–108. doi: 10.22201/ijj.24484881e.2002.7.5648.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New York: Princeton University Press.
- _____. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

- Etchechury-Barrera, Mario. 2015. "De colonos y súbditos extranjeros a 'ciudadanos en armas'. Militarización y lealtades políticas de los españoles residentes en Montevideo, 1838-1845." *Revista Universitaria de Historia Militar* 4, n. 8: 119-142.
- Evans, David T. 1993. *Sexual Citizenship. The Material Construction of Sexualities*. Londres: Routledge.
- Failache, Elisa, Federico González, Ana Victoria González, y Martina Querejeta. 2015. *Análisis y perspectivas para los programas de transferencias: Asignaciones familiares y Tarjeta Uruguay Social*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- Falleti, Tulia G. 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fals Borda, Orlando. 2008. *La subversión en Colombia: El cambio social en la historia*. Bogotá: Fundación para la Investigación y la Cultura.
- Farr, James, Jacob S. Hacker, y Nicole Kazez. 2006. "The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell." *American Political Science Review* 100, n. 4: 579–587. doi: 10.1017/S0003055406062459.
- Feher, Michel. 1996. "Empowerment Hazards: Affirmative Action, Recovery Psychology, and Identity Politics." *Representations* 55: 84–91. doi: 10.2307/3043738.
- Ferejohn, John. 2002. "Judicializing Politics, Politicizing Law." *Law and Contemporary Problems* 65, n. 3: 41–68. doi: 10.2307/1192402.
- Ferrara, Alessandro. 2014. *El horizonte democrático: El hiperpluralismo y la renovación del liberalismo político*. Barcelona: Herder.
- Filgueira, Fernando. 2013. "Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora," *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22, n. 2: 10–37.
- _____. 1993. "Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases," *Policy Sciences* 26, n. 3: 165–187.
- _____. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, James S. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. Vol. 217. New Haven: Yale University Press.
- Fisk, Norman. 1973. "Gender Dysphoria Syndrome." En *Proceedings of the Second Interdisciplinary Symposium on Gender Dysphoria Syndrome*, editado por Patrick Gandy y Donald Rudolph Laub, 7–14. Stanford: Stanford University Medical Center.
- Flórez, Carmen, Francisco Espinosa, Lina María Sánchez, y Roberto Angulo. 2008. *Diseño del Índice SISBEN en su Tercera Versión*. Bogotá: Ministerio de Salud.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano Caviedes, e Iván Narváez. 2020. *The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. New York: Springer.
- Fording, Richard C., Joe Soss, y Sanford F. Schram. 2011. "Race and the Local Politics of Punishment in the New World of Welfare." *American Journal of Sociology* 116, n. 5: 1610–1657. doi: 10.1086/657525.
- Forester, John. 1993. *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice*. Albany: SUNY Press.
- Foucault, Michel. 1990. *The History of Sexuality. Volume I: An Introduction*. New York: Vintage Books.
- Fraser, Nancy. 1997a. "Heterosexism, Misrecognition, and Capitalism: A Response to Judith Butler." *Social Text* 52/53: 279–289. doi: 10.2307/466745.
- _____. 1997b. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the 'Post socialist' Condition*. New York: Routledge.
- _____. 2009. "Social Justice in the Age of Identity Politics." *Geographic Thought: A Praxis Perspective*: 72–91. doi: 10.4135/9781446218112.n2.

- Fredriksen-Goldsen, Karen I, Jane M. Simoni, Hyun-Jun Kim, Keren Lehavot, Karina L. Walters, Joyce Yang, Charles P. Hoy-Ellis, y Anna Muraco. 2014. "The Health Equity Promotion Model: Reconceptualization of Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender (LGBT) Health Disparities." *American Journal of Orthopsychiatry* 84, n. 6: 653-663. doi: 10.1037/ort0000030.
- Friedland, Miriam Aviva. 2001. "Too Close to the Edge: Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Youth in the Child Welfare System." *The Georgetown Journal of Gender & the Law* 3, n. 3: 777-808.
- Friedman, Debra, y Doug McAdam. 1992. "Collective Identity and Activism: Networks, Choices, and the Life of a Social Movement." En *Frontiers in Social Movement Theory*, editado por Aldon D. Morris y Carol McClurg Mueller, 156–173. Londres: Yale University Press.
- Frontan, Fernando. "El activismo en Uruguay", acceso el 22 de diciembre de 2021, <https://asm.udelar.edu.uy/items/show/311>.
- Fuentes, Guillermo y Carmen Midaglia. 2018. "El tiempo pasa, nos vamos poniendo vetos. Los problemas de la izquierda uruguaya para concretar reformas sociales". En *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos*, editado por Carmen Midaglia, Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia, 201–225. Buenos Aires: CLACSO.
- Gainza, Patricia P. y Patricia González Viñoly. 2015. "Affirmative Actions: The Case of the Uruguayan Social Card for Trans Population," *Revista Sexología y Sociedad* 21, no. 1 (2015): 119–145.
- Gaitán, Pilar y Carlos Moreno Ospina. 1988. "Descentralización, democracia local y autonomía municipal en Colombia". *Análisis Político* 4: 127–130.
- Gamboa, Laura. 2010. "Campaigning with Empty Pockets. Why the Liberal Party Wins Regional Elections in Colombia?" Tesis de maestría, The University of Texas.
- Gamson, Joshua. 1995. "Must Identity Movements Self-Destruct? A Queer Dilemma". *Social Problems* 42, no. 3: 390–407. doi: 10.2307/3096854.
- Garcé, Adolfo. 2009. "Economistas y política en Uruguay (1932-2004)". *Quantum: Revista de Administración, Contabilidad y Economía* 4, no. 1: 80–97.
- Garcé, Adolfo. 2017. "Los orígenes políticos de la democracia. Legado colonial, guerra y pactos políticos en la construcción de la República en Uruguay". *Revista de Historia* 2, no. 24: 43–79.
- Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé. 2006. "La Izquierda Uruguaya (1971-2004): Ideología, estrategia y programa". *América Latina Hoy* 44: 87–114. doi: 10.14201/alh.2486.
- García, Helena Alviar. 2013. "Social Policy and the New Development State: The Case of Colombia". En *Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context*, editado por Alvaro Santos, David M. Trubek, Diogo R. Coutinho y Helena Alviar García, 345–368. Cambridge: Cambridge University Press.
- García, Mauricio y Rodrigo Uprimny. 2005. *¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los estados de excepción*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- García, Mauricio. 2009. "Caracterización del régimen político colombiano (1956-2008)". En *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de Derecho en Colombia*, editado por Mauricio García y Javier Revelo, 16–83. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- García Canclini, Néstor. 1982. *Las culturas populares en el capitalismo*. La Habana: Casa de Las Américas.
- Garrow, Eve E. 2014. "Does Race Matter in Government Funding of Nonprofit Human Service Organizations? The Interaction of Neighborhood Poverty and Race." *Journal*

- of Public Administration Research and Theory* 24, no. 2: 381–405. doi: 10.1093/jopart/mus061.
- Gastelum Lage, Jesus. 2012. “To What Extent Does Social Policy Design Address Social Problems? Evidence from the ‘70 y Más’ Programme in Mexico,” *Development in Practice* 22, no. 7: 1044–1056, doi: 10.1080/09614524.2012.696091.
- Gatto, Hebert. 2004. *El cielo por asalto: El Movimiento de Liberación Nacional (Tupamaros) y la izquierda uruguaya (1963-1972)*. Montevideo: Taurus.
- Geuss, Raymond. 1981. *The Idea of a Critical Theory: Habermas and the Frankfurt School*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gewirth, Alan. 1949. *Political Power and Democratic Psychiatry*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gil, Franklin. 2013. “Fronteras morales y políticas sexuales: Apuntes sobre ‘la Política LGBT’ y el deseo del Estado,” *Sexualidad, Salud y Sociedad* 13: 43–68, doi: 10.1590/S1984-64872013000100003.
- Gilens, Martin. 2012. *Affluence and Influence*. New York: Princeton University Press.
- Giraldo, Javier. 1999. “Corrupted Justice and the Schizophrenic State in Colombia,” *Social Justice* 26, no. 4: 31–54.
- Gitlin, Todd. 1995. *The Twilight of Common Dreams*. New York: Holt Paperbacks.
- Gollust, Sarah E. and Julia Lynch. 2011. “Who Deserves Health Care? The Effects of Causal Attributions and Group Cues on Public Attitudes about Responsibility for Health Care Costs,” *Journal of Health Politics, Policy and Law* 36, no. 6: 1061–1095, doi: 10.1215/03616878-1460578.
- González, Wilson. 2003. “De historiografías y militancias. Izquierda, Artiguismo y cuestión agraria en el Uruguay (1950-1973),” *Anuario de Estudios Americanos* 60, no. 2: 635–689, doi: 10.3989/aea.2003.v60.i2.161.
- Goodin, Robert E. 2003. *Reflective Democracy*. Oxford: Oxford University Press on Demand.
- _____. 2000. “Democratic Deliberation Within,” *Philosophy & Public Affairs* 29, no. 1: 81–109.
- _____. 2008. *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. Oxford: OUP.
- Gorman-Murray, Andrew. 2011. “Queerying Planning in Australia: The Problems and Possibilities of Multiscalar Governance for LGBT Sexual Minorities.” In *Queerying Planning: Challenging Heteronormative Assumptions and Reframing Planning Practice*, edited by Petra L. Doan, 129–143. Burlington: Ashgate.
- Gravetter, Frederick J., Larry B. Wallnau, Lori-Ann B. Forzano, and James E. Witnauer. 2020. *Essentials of Statistics for the Behavioral Sciences*. Boston: Cengage Learning.
- Grossberg, Lawrence. 2006. “Stuart Hall sobre raza y racismo: estudios culturales y la práctica del contextualismo,” Tabula Rasa Gutiérrez, Gonzalo. “Hacer la calle en Dictadura. Memorias trans del terrorismo de Estado en Uruguay (1973-1985),” *RELIES: Revista Del Laboratorio Iberoamericano Para El Estudio Sociohistórico de Las Sexualidades* 3 (2020): 56–85, doi: 10.46661/relies.4906.
- Hall, Stuart. 2003. “Cultural Studies and the Centre: Some Problematics and Problems”. En *Culture, Media, Language*, editado por Stuart Hall, Dorothy Hobson, Andrew Lowe y Paul Willis, 12–45. Londres: Routledge.
- Hartlyn, Jonathan y John Dugas. 1999. “Colombia: The Politics of Violence and Democratic Transformation”. En *Democracy in Developing Countries: Latin America. 2nd Edition*, editado por Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset, 249–297. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

- Hawkins, Katherine W. y Darren L. Linvill. 2010. "Public Health Framing of News Regarding Childhood Obesity in the United States", *Health Communication* 25, n. 8 (2010): 709–717, doi: 10.1080/10410236.2010.521913.
- Hays, R. Allen. 2004. *Unfair Housing: How National Policy Shapes Community Action. Perspectives on Politics*. Vol. 2. Lawrence: University of Kansas Press.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich. 1988. *Introduction to the Philosophy of History: With Selections from the Philosophy of Right*. Indianapolis: Hackett Publishing.
- _____. 2017. *Fenomenología del espíritu*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Henao, Javier. 1971. "La Reforma Constitucional de 1968", *Estudios de Derecho* 30: 271–287.
- Hernández Álvarez, Mario. 2000. "El derecho a la salud en Colombia: obstáculos estructurales para su realización", *Revista de Salud Pública* 2, n. 2: 121–144.
- Hirschl, Ran. 2006. "The New Constitutionalism and the Judicialization of Pure Politics Worldwide", *Fordham Law Review* 75, n. 2: 721–753.
- Hirschl, Ran. 2008. "The Judicialization of Politics". En *The Oxford Handbook of Political Science*, editado por Robert E. Goodin, 253–274. Oxford: Oxford University Press.
- Hogan, Nancy Lynne. 1997. "The Social Construction of Target Populations and the Transformation of Prison-Based AIDS Policy: A Descriptive Case Study", *Journal of Homosexuality* 32, n. 3–4: 77–114, doi: 10.1300/J082v32n03_04.
- Honneth, Axel. 2001. "Recognition or Redistribution? Changing Perspectives on the Moral Order of Society," *Theory, Culture & Society* 18, n. 2–3: 43–55, doi: 10.1177/02632760122051779.
- Horejes, Thomas P. 2013. "(Re)Conceptualizing Disability Policy Frameworks," *Journal of Policy Practice* 12, n. 1: 23–42, doi: 10.1080/15588742.2013.739081.
- Houston, David J. y Lilliard E. Richardson. 2004. "Drinking-and-Driving in America: A Test of Behavioral Assumptions Underlying Public Policy", *Political Research Quarterly* 57, n. 1: 53–64
- Huddleston, Kathi. 2006. "Pediatric Health Policy Analysis: The Emergency Medical Services for Children (EMSC) Act and the Wakefield Act, Utilizing Social Construction of Target Populations", *Pediatric Nursing* 32, n. 2: 167–172.
- Hudson, Robert B. 2005. "The New Political Environment in Aging: Challenges to Policy and Practice," *Families in Society* 86, n. 3: 321–327, doi: 10.1606/1044-3894.3429.
- _____. 2013. "The Transformed Political World of Older Boomers", *Journal of Gerontological Social Work* 56, n. 2: 85–89, doi: 10.1080/01634372.2013.753825.
- Hudson, Robert B. y Judith G. Gonyea. 2012. "Baby Boomers and the Shifting Political Construction of Old Age", *Gerontologist* 52, n. 2: 272–282, doi: 10.1093/geront/gnr129.
- Hunter, Caroline y Judy Nixon. 1999. "The Discourse of Housing Debt: The Social Construction of Landlords, Lenders, Borrowers and Tenants", *Housing, Theory and Society* 16, n. 4: 165–178, doi: 10.1080/14036099950149893.
- Husmann, Maria A. 2015. "Social Constructions of Obesity Target Population: An Empirical Look at Obesity Policy Narratives," *Policy Sciences* 48, n. 4: 415–442, doi: 10.1007/s11077-015-9229-6.
- Hussey, Laura S. y Shanna Pearson-Merkowitz. 2013. "The Changing Role of Race in Social Welfare Attitude Formation: Partisan Divides over Undocumented Immigrants and Social Welfare Policy", *Political Research Quarterly* 66, n. 3: 572–584, doi: 10.1177/1065912912453506.

- Ingram, Helen y Anne L Schneider. 2006. "Policy Analysis for Democracy". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, 169–189. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2015. "Making Distinctions: The Social Construction of Target Populations". En *Handbook of Critical Policy Studies*, editado por Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnová y Michael Orsini, 259-273. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Ingram, Helen, Peter deLeon y Anne Schneider. 2016. "Conclusion: Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner". En *Contemporary Approaches to Public Policy*, editado por B. Guy Peters y Philippe Zittoun, 175–200. New York: Springer.
- Itkonen, Tiina. 2007. "Politics of Passion: Collective Action from Pain and Loss", *American Journal of Education* 113, n. 4: 577–604, doi: 10.1086/518489.
- _____. 2009. "Stories of Hope and Decline: Interest Group Effectiveness in National Special Education Policy", *Educational Policy* 23, n. 1: 43–65, doi: 10.1177/089590
- Jackson, Patrick Thaddeus. 2016. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and its Implications for the Study of World Politics*. Londres: Routledge.
- Jasanoff, Sheila. 2004. *States of Knowledge: The Co-Production of Science and the Social Order*. Londres: Routledge.
- Jenkins-Smith, Hank C. 1990. *Democratic Politics and Policy Analysis*. Monterey: Brooks/Cole Publishing.
- Jensen, Laura S. 2005. "Constructing and Entitling America's Original Veterans." En *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, editado por Greg M. Shaw, 35–62. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnson, Niki, Ana Laura Rodríguez Gustá y Diego Sempol. 2019. "Explaining Advances and Drawbacks in Women's and LGBTIQ Rights in Uruguay: Multisited Pressures, Political Resistance, and Structural Inertias". En *Seeking Rights from the Left: Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide*, editado por Elisabeth Jay Friedman, 48-81. Durham: Duke University Press.
- _____. 2020. "Claves para explicar avances y retrocesos en los derechos de las mujeres y las personas LGBT en Uruguay". En *Género, sexualidad e izquierdas latinoamericanas. El reclamo de derechos durante la marea rosa*, editado por Elisabeth Jay Friedman, Felicitas Rossi y Constanza Tabbush, 71–108. Buenos Aires: CLACSO.
- Jones, Charles O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Jordan, David C. 1999. *Drug Politics: Dirty Money and Democracies*. Vol. 1. Norman: University of Oklahoma Press.
- Jordan-Zachery, Julia S. 2008. "A Declaration of War: An Analysis of How the Invisibility of Black Women Makes Them Targets of the War on Drugs," *Journal of Women, Politics and Policy* 29, n. 2: 231–259, doi: 10.1080/15544770802118595.
- Jørgensen, Martin Bak y Trine Lund Thomsen. 2013. "Crises Now and Then-Comparing Integration Policy Frameworks and Immigrant Target Groups in Denmark in the 1970s and 2000s", *Journal of International Migration and Integration* 14, n. 2: 245–262, doi: 10.1007/s12134-012-0238-4.
- Jørgensen, Martin Bak. 2012. "Legitimizing Policies: How Policy Approaches To", *Etikk i Praksis* 6, n. 2: 46–63, doi: 10.5324/eip.v6i2.1784.
- Jurik, Nancy y Julie Cowgill. 2005. "The Construction of Client Identities in a Post-Welfare Social Service Program: The Double Bind of Microenterprise Development". En

Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy, editado por Greg M. Shaw, 173–196. Cambridge: Cambridge University Press.

- King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry*. New York: Princeton University Press.
- Knott, Jack H. y Carol S. Weissert. 1995. "Predicting Policy Targets through Institutional Structure: Examining State Choices in Increasing the Production of Primary Care Physicians", *Administration & Society* 27, n. 1: 3–24, doi: 10.1177/009539979502700101.
- Koski, Chris y Megan Keating. 2018. "Holding Back the Storm: Target Populations and State Climate Adaptation Planning in America", *Review of Policy Research* 35, n. 5: 691–716, doi: 10.1111/ropr.12308.
- Kováts, Eszter y Maari Põim (Eds.). 2015. *Gender as Symbolic Glue: The Position and Role of Conservative and Far Right Parties in the Anti-Gender Mobilization in Europe*. Budapest: Foundation for European Progressive Studies.
- Krouse, Richard W. 1983. "Classical Images of Democracy in America: Madison and Tocqueville. En *Democratic Theory and Practice*," editado por Graeme Duncan, 58–78. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kymlicka, Will. 1989. "Liberal Individualism and Liberal Neutrality." *Ethics* 99, no. 4: 883–905.
- Lanzaro, Jorge Luis. 1998. "Uruguay: Las alternativas de un presidencialismo pluralista." *Revista Mexicana de Sociología* 60, no. 2: 187–215. doi: 10.2307/3541276.
- _____. 2000. "El Frente Amplio." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 12: 35–67.
- _____. 2001. *Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista*. Montevideo: CLACSO.
- _____. 2012. "Uruguay: presidencialismo pluralista y alternativas mayoritarias." In *Presidencialismo y parlamentarismo: América Latina y Europa meridional*, edited by Jorge Lanzaro, 187–212. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- _____. 2010b. "Uruguay: Un gobierno social democrático en América Latina." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 19, no. 1: 45–68.
- Laswell, Harold D. 1956. *The Decision Process: 7 Categories of Functional Analysis*. College Park: University Press of Maryland.
- _____. 1970. "The Emerging Conception of the Policy Sciences." *Policy Sciences* 1, no. 1: 3–14.
- _____. 1971. *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier Publishing Company.
- Lasswell, Harold D., and Myres Smith Macdougall. 1992. *Jurisprudence for a Free Society: Studies in Law, Science, and Policy*. Vol. 1. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Lawrence, Eric, Robert Stoker, and Harold Wolman. 2010. "Crafting Urban Policy: The Conditions of Public Support for Urban Policy Initiatives." *Urban Affairs Review* 45, no. 3: 412–430. doi: 10.1177/1078087409348588.
- Lemaitre, Julieta. 2005. "Los derechos de los homosexuales y la Corte Constitucional: (casi) una narrativa de progreso." In *Derecho constitucional. Nuevas perspectivas*, edited by Daniel Bonilla and Manuel Iturralde, 181–218. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Le Breton, David. 2018. *La sociología del cuerpo*. Madrid: Siruela.
- Lévi-Strauss, Claude. 1969. *The Elementary Structures of Kinship*. Boston: Beacon Press.
- Ley 18.246/2007, de 10 de enero, de Unión Concubiniaria. Parlamento de la República Oriental de Uruguay (Registro oficial 10 de enero de 2007).

- Ley 18.590/2009, de 16 de octubre, donde se modifican disposiciones contenidas en el Código de la Niñez y la Adolescencia relativas a adopción. Parlamento de la República Oriental de Uruguay (Registro oficial 16 de octubre de 2009).
- Leyva, Santiago, and Carlos Andrés Olaya. 2020. "Social Policy, Target Populations and Policy Analysis in Colombia." In *Policy Analysis in Colombia*, edited by Pablo Sanabria and Nadia Rubaii, 223–240. Bristol: Policy Press.
- Liberman, Robert C. 1995. "Social Construction." *American Political Science Review* 89, no. 2: 437–441. doi: 10.2307/2082436.
- Lind, Amy. 2010. "Querying Globalization: Sexual Subjectivities, Development, and the Governance of Intimacy." In *Gender and Global Restructuring: Sightings, Sites and Resistances*, edited by Marianne H. Marchand and Anne Sisson Runyan, 78–95. London: Routledge.
- Linder, Stephen H., and B. Guy Peters. 1987. "A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription." *Review of Policy Research* 6, no. 3: 459–475. doi: 10.1111/j.1541-1338.1987.tb00761.x.
- Lockhart, Charles, Jean Giles-Sims, and Kristin Klopfenstein. 2008. "Cross-State Variation in Medicaid Support for Older Citizens in Long-Term Care Nursing Facilities." *State and Local Government Review* 40, no. 3: 173–185. doi: 10.1177/0160323x0804000304.
- López Medina, Diego. 2016. *Cómo se construyen los derechos*. Bogotá: LEGIS.
- Lorenzoni, Miguel, and Verónica Pérez. 2013. "Cambios y continuidades de la izquierda en Uruguay: Un análisis a partir de las propuestas programáticas del Frente Amplio 1971-2009." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22, no. 1: 81–102.
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics* 16, no. 4: 677–715.
- Lowi, Theodore J. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice." *Public Administration Review* 32, no. 4: 298–310.
- Lowndes, Vivien. 2014. "How Are Things Done Around Here? Uncovering Institutional Rules and Their Gendered Effects." *Politics & Gender* 10, no. 4: 685–691. doi: 10.1017/S1743923X1400049x.
- Lukomnik, Julia. 2013. *La Identidad de Género En Las Políticas Sociales. Informe de Monitoreo de Las Políticas de Inclusión Para La Población Trans*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental de Uruguay.
- Luna, Juan Pablo. 2007. "Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay." *Latin American Politics and Society* 49, no. 4: 1–30.
- Mackay, Fiona, Meryl Kenny, and Louise Chappell. 2010. "New Institutionalism through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?" *International Political Science Review* 31, no. 5: 573–588. doi: 10.
- Magana, Lisa y Robert Short. 2002. "The Social Construction of Mexican and Cuban Immigrants by Politicians," *Review of Policy Research* 19, n. 4: 78–94, doi: 10.1111/j.1541-1338.2002.tb00333.x.
- Marchesi, Aldo y Peter Winn. 2014. "Uruguay: los tiempos de la memoria". En *No hay mañana sin ayer. Batallas por la memoria histórica en el Cono Sur*, editado por Steve J. Stern, Peter Winn, Federico Lorenz y Aldo Marchesi, 121–204. Lima: IEP.
- Marschall, Melissa J., Elizabeth Rigby y Jasmine Jenkins. 2011. "Do State Policies Constrain Local Actors? The Impact of English Only Laws on Language Instruction in Public Schools," *Publius* 41, n. 4: 586–609, doi: 10.1093/publius/pjr003.
- Martz, John D. 1997. *The Politics of Clientelism in Colombia: Democracy and the State*. Londres: Routledge.
- Mauro, Cabral, Viturro Paula, Currah Paisley y Minter Shannon. 2006. *(Trans) Sexual Citizenship in Contemporary Argentina*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Mauss, Marcel. 1979. *Sociología y Antropología*. Madrid: Tecnos.
- McCandless, Sean. 2018. "LGBT Homeless Youth and Policing," *Public Integrity* 20, n. 6: 558–570, doi: 10.1080/10999922.2017.1402738.
- McCulloch, Anne Merline y David E. Wilkins. 1995. "'Constructing' Nations within States: The Quest for Federal Recognition by the Catawba and Lumbee Tribes". *American Indian Quarterly* 19, n. 3: 361-388, doi: 10.2307/1185596.
- McGreevey, William Paul. 2017. *Historia económica de Colombia, 1845-1930*. Bogotá: Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.
- McKenna, Stacey A. 2011. "Reproducing Hegemony: The Culture of Enhancement and Discourses on Amphetamines in Popular Fiction," *Culture, Medicine and Psychiatry* 35, n. 1: 90–97, doi: 10.1007/s11013-010-9202-y.
- Menéndez-Carrion, Amparo. 2019. "Revisitando un outlier. El domicilio insospechado de la excepcionalidad uruguaya," *Revista de Ciencias Sociales* 32, n. 44: 123–150, doi: 10.26489/rvs.v32i44.6.
- Mettler, Suzanne. 2002. "Bringing the State Back in to Civic Engagement: Policy Feedback Effects of the G.I. Bill for World War II Veterans," *American Political Science Review* 96, n. 2: 351–365, doi: 10.1017/S000305540200
- _____. 2005. *Soldiers to Citizens: The GI Bill and the Making of the Greatest Generation*. Oxford: Oxford University Press.
- Mettler, Suzanne y Joe Soss. 2004. "The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics," *Perspectives on Politics* 2, n. 1: 55–73, doi: 10.1017/S1537592704000623.
- Midaglia, Carmen y Belén Villegas. 2018. "Reconfigurando el bienestar regional mediante la asistencia: Uruguay en el siglo XXI", *Estado & Comunes, Revista de Políticas y Problemas Públicos* 1, n. 6: s/p, doi: 10.37228/estado_comunes.v1.n6.2018.68.
- Midaglia, Carmen y Florencia Antía. 2007a. "¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno", *Cuaderno CRH* 20: 463–478, doi: 10.1590/S0103-49792007000300007.
- _____. 2007b. "La Izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16, n. 1: 131–157.
- _____. 2011. "El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista Liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la Protección social". En *Estado benefactor y políticas sociales: historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*, editado por Alma Idiart, 21–48. Buenos Aires: Biblos.
- Midaglia, Carmen, Florencia Antía, Fabricio Carneiro, Marcelo Castillo, Guillermo Fuentes y Belén Villegas Plá. 2017. *Orígenes del bienestar en Uruguay: explicando el universalismo estratificado*. Montevideo: Universidad de la República.
- Midaglia, Carmen, Florencia Antía, Marcelo Castillo y Cecilia Cristar. 2008. *Repertorio de Políticas Sociales: Informe de la Ira etapa*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental de Uruguay.
- Midaglia, Carmen, Marcelo Castillo y Guillermo Fuentes. 2010. "El significado político de los Ministerios sociales en Argentina, Chile y Uruguay", *Estado, Gobierno y Gestión Pública* 15–16: 123–154, doi: 10.5354/0717-6759.2010.11469.
- Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental de Uruguay. 2013. *Por medio de la cual se crea el consejo consultivo de la diversidad sexual*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental de Uruguay.

-
- . 2015. *TRANSFORMA. Diversidad sexual y derecho a la Salud: El acceso de las personas Trans*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental de Uruguay.
-
- . 2016. *TRANSFORMA. Visibilizando realidades: Avances a partir del primer censo de personas Trans. Documento Base*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental de Uruguay.
- Ministerio de Salud Pública de la República Oriental de Uruguay. 2009. *Guías en Salud Sexual y Reproductiva. Diversidad sexual*. Montevideo: Ministerio de Salud Pública de la República Oriental de Uruguay.
- Ministerio del Interior de la República de Colombia. 2015. *Comentarios Frente Al Decreto Por Parte de SCA y Activistas*. Bogotá: Ministerio del Interior.
- Miranda, Adrián Rodríguez. 2014. *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. Montevideo: PNUD Uruguay.
- Mirza, Christian. 2010. "Experiencias y desafíos de implementación de una nueva malla de protección social, el caso del Plan de Equidad". En *Pobreza y (Des)Igualdad en Uruguay: una relación en debate*, coordinado por Miguel Serna, 303-322. Montevideo: CLACSO.
- Misas, Gabriel. 2001. "De la sustitución de importaciones a la apertura económica. La difícil consolidación industrial". En *Desarrollo económico y social En Colombia. Siglo XX*, editado por Gabriel Misas, 111–134. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mondou, Matthieu y Éric Montpetit. 2010. "Policy Styles and Degenerative Politics: Poverty Policy Designs in Newfoundland and Quebec", *Policy Studies Journal* 38, n. 4: 703–722, doi: 10.1111/j.1541-0072.2010.00380.x.
- Money, John y Anke Ehrhardt. 1972. *Man and Woman, Boy, and Girl: Differentiation and Dimorphism of Gender Identity from Conception to Maturity*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Monro, Surya. 2005. *Gender Politics: Citizenship, Activism and Sexual Diversity*. Londres: Pluto Press.
- Montpetit, Éric, Christine Rothmayr y Frédéric Varone. 2005. "Institutional Vulnerability to Social Constructions: Federalism, Target Populations, and Policy Designs for Assisted Reproductive Technology in Six Democracies", *Comparative Political Studies* 38, n. 2: 119–142, doi: 10.1177/0010414004271080.
- Moore, Wilbert E. 1952. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Redwood: Stanford University Press.
- Moreira, Carlos. 2008. "Problematizando la historia de Uruguay: un análisis de las relaciones entre Estado, la política y sus protagonistas". En *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*, editado por Margarita López Maya, Nicolás Iñigo Carrera y Pilar Calveiro, 365-381. Buenos Aires: CLACSO.
- Moreira, Constanza. 2004. "Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los '90", *América Latina Hoy* 36: 17-45, doi: 10.14201/alh.7411.
- Morgan, Kimberly J. y Andrea Louise Campbell. 2011. *The Delegated Welfare State: Medicare, Markets, and the Governance of Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Muth, Rodney y Marcia F. Muth. 1990. *Harold D. Lasswell: An Annotated Bibliography*. New York: Springer Science & Business Media.
- Nedlund, Ann Charlotte y Jonas Nordh. 2018. "Constructing Citizens: A Matter of Labeling, Imaging and Underlying Rationales in the Case of People with Dementia", *Critical Policy Studies* 12, n. 3: 253–272, doi: 10.1080/19460171.2017.1297730.

- Newton, Lina. 2005. "‘It Is Not a Question of Being Anti-Immigration’: Categories of Deservedness in Immigration Policy Making". En *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, editado por Greg M. Shaw, 139–167. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nguyen, Mai Thi, Victoria Basolo y Abhishek Tiwari. 2013. "Opposition to Affordable Housing in the USA: Debate Framing and the Responses of Local Actors", *Housing, Theory and Society* 30, n. 2: 107–130, doi: 10.1080/14036096.2012.667833.
- Nicholson-Crotty, Jill y Scan Nicholson-Crotty. 2004. "Social Construction and Policy Implementation: Inmate Health as a Public Health Issue", *Social Science Quarterly* 85, n. 2: 240–256, doi: 10.1111/j.0038-4941.2004.08502002.x.
- Nicholson-Crotty, Sean y Kenneth J. Meier. 2005. "From Perception to Public Policy: Translating Social Constructions into Policy Designs". En *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, editado por Greg M. Shaw, 223–252. Cambridge: Cambridge University Press.
- O’Donoghue Hynes, Bernie y Noirin Hayes. 2011. "Who Benefits from Early Childcare Subsidy Design in Ireland?", *Journal of Poverty and Social Justice* 19, n. 3: 277–288, doi: 10.1332/175982711X597017.
- Olano, María Eugenia. 2013. "El pensamiento político conservador en Uruguay y su relación con los fundamentos doctrinarios del proyecto educativo de la dictadura durante el período comisarial 1973-1976" (tesis de maestría, Universidad de la República). <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/8143>.
- Oorschot, Wim Van y Bart Meuleman. 2012. "Welfare Performance and Welfare Support". En *Contested Welfare States. Welfare Attitudes in Europe and Beyond*, editado por Stefan Svallfors, 25–57. Redwood: Stanford University Press.
- Oorschot, Wim Van. 2000. "Who Should Get What, and Why? On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity among the Public," *Policy & Politics* 28, n. 1: 33–48, doi: 10.1332/0305573002500811.
- _____. 2006. "Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States", *Journal of European Social Policy* 16 (1): 23–42, doi: 10.1177/0958928706059829.
- Orjuela, Luis Javier. 1993. "Descentralización y gobernabilidad en Colombia". En *Gobernabilidad en Colombia: retos y desafíos*, editado por Elisabeth Ungar, 101-127. Bogotá: Tercer Mundo.
- Ortiz, Julio. 1943. "Homosexualidad", *Anales de La Academia de Medicina de Medellín* 1: 523–546.
- Oswald, Austin G., Daniel Gardner y Nancy Giunta. 2019. "The LGBT Elder Americans Act: A Critical Analysis of Policy through Life Course and Equity Perspectives", *Advances in Social Work* 19, n. 1: 121–137, doi: 10.18060/22613.
- Oszlak, Oscar. "Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto", *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 9 (2014): 173–205, doi: 10.32457/riem.vi9.391.
- Owens, Michael L., and Adrienne R. Smith. 2012. "'Deviant' and Democracy: Punitive Policy Designs and the Social Rights of Felons as Citizens", *American Politics Research* 40, no. 3: 531–567, doi: 10.1177/1532673X11432880.
- Palley, Marian Lief, and Howard A. Palley. 2000. "Rethinking a Women’s Health Care Agenda", *Women and Politics* 21, no. 3: 75–97, doi: 10.1300/J014v21n03_04.
- Pardo Oláñez, José Antonio, and Daniel Osberto Reyes Cárdenas. 2016. "El comportamiento lógico de la doble negación en la lógica hegeliana", *Pensamiento. Papeles de filosofía* 3: 63-87.

- Park, Chisung, and Mark Wilding. 2013. "Social Enterprise Policy Design: Constructing Social Enterprise in the UK and Korea", *International Journal of Social Welfare* 22, no. 3: 236–247, doi: 10.1111/j.1468-2397.2012.00900.x.
- Patomäki, Heikki, and Colin Wight. 2000. "After Postpositivism? The Promises of Critical Realism," *International Studies Quarterly* 44, no. 2: 213–237, doi: 10.1111/0020-8833.00156.
- Patterson, David Allen, and Robert H. Keefe. 2008. "Using Social Construction Theory as a Foundation for Macro-Level Interventions in Communities Impacted by HIV and Addictions", *Journal of Sociology and Social Welfare* 35 no. 2: 111–126.
- Pécaut, Daniel. 2006. *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá: Editorial Norma.
- Peters, B. Guy. 2013. *Strategies for Comparative Research in Political Science*. New York: Macmillan International Higher Education.
- Peters, B. Guy. 2020. "The Comparative Method and Comparative Policy Analysis." In *Handbook of Research: Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, edited by B. Guy Peters and Guillaume Fontaine, 20-32. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Peters, B. Guy, and Guillaume Fontaine. 2020. *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Peters, Robert Andrew. 2006. "Lessons for Economic Reform Based on Pennsylvania's Experiences with the Two-Tiered Property Tax", *American Journal of Economics and Sociology* 65, no. 3: 701–731, doi: 10.1111/j.1536-7150.2006.00473.x.
- Pierson, Paul. 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change", *World Politics* 45, no. 4: 595–628.
- Piore, Michael J. 1995. *Beyond Individualism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pizarro, Eduardo. 2015. "La Atomización Partidista En Colombia: El Fenómeno de Las Microempresas Electorales", accessed August 22, https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files
- Plazas-Gómez, Clara Viviana y Diego Mauricio Moreno-Guzmán. 2017. "Impacto económico de las acciones de tutela en salud en Colombia", *Vniversitas* 135: 325–376, doi: 10.11144/Javeriana.vj135.ieat.
- Plummer, Ken. 2001. «The Square of Intimate Citizenship: Some Preliminary Proposals», *Citizenship Studies* 5, n. 3: 237–253, doi: 10.1080/13621020120085225.
- Polanyi, Karl. *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de Nuestro Tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Porta, Donatella Della y Michael Keating. 2013. *Enfoques y Metodologías de Las Ciencias Sociales. Una Perspectiva Pluralista* Madrid: Akal.
- Presidencia. República Oriental del Uruguay. 2007. *Plan de Equidad*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- Rapini, Andrea. 2018. "Organize and Defend Yourself". The Invention of the Middle Class Before Fascism: Actors, Discourse, and Institutions." En *Creating Target Publics for Welfare Policies*, editado por Lorenzo Barrault-Stella y Pierre-Edouard Weill, 27–47. New York: Springer.
- Rave Restrepo, Juan Camilo. 2020. "Índice de Capacidad Administrativa de Política Pública. Un Análisis de Políticas LGBT en Colombia", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65, n. 239: 85–115, doi: 10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.67249.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reich, Gary y Jay Barth. 2010. "Educating Citizens or Defying Federal Authority? A Comparative Study of in-State Tuition for Undocumented Students," *Policy Studies Journal* 38, n. 3: 419–445, doi: 10.1111/j.1541-0072.2010.00368.x.

- Renn, Ortwin, Thomas Webler, Horst Rakel, Peter Dienel y Branden Johnson. 1993. "Public Participation in Decision Making: A Three-Step Procedure." *Policy Sciences* 26 (3): 189–214.
- Restrepo, Eduardo. 2004. "Biopolítica y alteridad: Dilemas de la etnización de las Colombias negras". En *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*, editado por Eduardo Restrepo y Axel Rojas, 271–299. Popayán: Universidad del Cauca.
- _____. 2012. *Intervenciones en teoría cultural*. Popayán: Universidad del Cauca.
- Reyes, Elizabeth. 2012. "Un senador colombiano afirma que el sexo homosexual es 'asqueroso'". *El País*, 20 de noviembre de 2012. https://elpais.com/sociedad/2012/11/21/actualidad/1353454364_312357.html#?prm=copy_link.
- Rocha, Cecilia. 2014. *Diversidad Sexual En Uruguay. Las Políticas de Inclusión Social Para Personas LGBT Del Ministerio de Desarrollo Social (2010-2014). Informe Final*. Montevideo: Ministerio del Desarrollo Social.
- Rock, David. 2000. "State-Building and Political Systems in Nineteenth Century Argentina and Uruguay." *Past & Present* 167: 176–202.
- Rodríguez Raga, Juan Carlos. 1998. "Participación, sistema de partidos y sistema electoral: Posibilidades de la ingeniería institucional." *Análisis Político* 33: 94–109.
- Roe, Emery. 1994. *Narrative Policy Analysis*. Durham: Duke University Press.
- Romero, José Manuel. 2013. "Crítica inmanente. Sobre el método de la Teoría Crítica." *Devenires* 39, n. 28: 39-64.
- Roth, André-Noël. 2010. *Enfoques Para El Análisis de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-IEPRI.
- Rubin, Gayle. 1975. "The Traffic in Women: Notes on the "Political Economy" of Sex". En *Toward an Anthropology of Women*, editado por Rayna R. Reiter, 157-210. New York: Monthly Review Press.
- Rubin, Gayle. 1984. "Thinking Sex: Notes for a Radical Theory of the Politics of Sexuality". En *Pleasure and Danger*, editado por Carole Vance, 100–133. New York: Routledge.
- Salamanca Lugo, Andrés. 2009. *El Ciclo Económico Colombiano: Evidencia de asimetrías y sincronización*. Bogotá: Banco de La República.
- Sánchez, Esther Lucía. 2017. "El movimiento LGBT (I) en Colombia: la Voz de la diversidad de género. logros, retos y desafíos." *Reflexión Política* 19, n. 38: 116–131. doi: 10.29375/01240781.2843.
- Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics." *The American Political Science Review* 64, n. 4: 1033–1053.
- Scharpf, Fritz W. 2018. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. New York: Routledge.
- Schattschneider, Elmer Eric. 1960. *Party Government. American Government in Action*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Schenck, Marcela y Diego Sempol. 2014. *De silencios y otras violencias. Políticas públicas, regulaciones discriminatorias y diversidad sexual*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- Schlesinger, Philip. 1987. "On National Identity: Some Conceptions and Misconceptions Criticized." *Information (International Social Science Council)* 26, n. 2: 219–64.
- Schmidt am Busch, Hans-Christoph y Christopher F. Zurn (Eds). 2010. *The Philosophy of Recognition—Historical and Contemporary Perspectives*. Maryland: Lexington Books.
- Schneider, Anne L. y Helen Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.

- Schneider, Anne L. y Mara Sidney. 2009. "What Is next for Policy Design and Social Construction Theory?" *Policy Studies Journal* 37, n. 1: 103–119. doi: 10.1111/j.1541-0072.2008.00298.x
- Schram, Sanford F. 1993. "Postmodern Policy Analysis: Discourse and Identity in Welfare Policy." *Policy Sciences* 26, n. 3: 249–268.
- Schram, Sanford F. 2005. *Putting a Black Face on Welfare: The Good and the Bad*. Albany: State University of New York Press.
- Schriner, Kay. 2005. "Constructing the Democratic Citizen: Idiocy and Insanity in American Suffrage Law." En *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, editado por Greg M. Shaw, 63–80. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schroedel, Jean Reith y Daniel R. Jordan. 1998. "Senate Voting and Social Construction of Target Populations: A Study of AIDS Policy Making, 1987-1992." *Journal of Health Politics, Policy and Law* 23, n. 1: 107–132. doi: 10.1215/03616878-23-1-107.
- Schwartz-Shea, Peregrine y Dvora Yanow. 2013. *Interpretive Research Design: Concepts and Processes*. New York: Routledge.
- Seidman, Steven. "From Identity to Queer Politics: Shifts in Normative Heterosexuality and the Meaning of Citizenship," *Citizenship Studies* 5, n. 3 (2001): 321–328.
- Sempol, Diego. 2010. "Homosexualidad y cárceles políticas uruguayas. La homofobia como política de resistencia," *Sexualidad, Salud y Sociedad-Revista Latinoamericana* 4: 53–79.
- _____. 2012. *Políticas públicas y diversidad sexual*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental de Uruguay.
- _____. 2013a. *Políticas públicas y diversidad sexual. Análisis de la heteronormatividad en la vida de las personas y las instituciones*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental de Uruguay.
- _____. 2013b. *De los baños a la calle: Historia del movimiento Lésbico, Gay, Trans uruguayo (1984-2013)*. Montevideo: Random House Mondadori-Editorial Sudamericana Uruguay.
- _____. 2014. *Transiciones democráticas, violencia policial y organizaciones homosexuales y lésbicas en Buenos Aires y Montevideo*. Montevideo: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- _____. 2016. "La diversidad en debate: Movimiento LGTBQ uruguayo y algunas tensiones de su realineamiento del marco interpretativo," *Psicología, Conocimiento y Sociedad* 6, n. 2: 321–342.
- _____. 2018. "Homosexual: Entre el insulto y el orgullo," *Políticas de la memoria* 18: 222–234.
- _____. 2019. "Memorias Trans y violencia estatal. La Ley integral para personas Trans y los debates sobre el pasado reciente en Uruguay," *Revista Digital de la Escuela de Historia* 11, n. 27: 1-25, doi: 10.35305/rp.v11i27.367.
- Sempol, Diego and Federico Graña. 2012. "Salvar a la patria y a la familia. Dictadura, disidencia sexual y silencio". In *Las Laurencias. Violencia sexual y de género en el terrorismo de estado uruguayo*, coordinated by Soledad González Baica and Mariana Risso, 85-104. Montevideo: Trilce.
- Sempol, Diego, Lucia Chabaneau, Marcela Schenck and Valentina Torre. 2017. *Personas Trans e inclusión laboral en Uruguay. Un análisis de la aplicación de cuotas en programas públicos de inserción laboral*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental de Uruguay.
- Sen, Amartya. 1999. *Commodities and Capabilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Serna, Miguel. 2010. "Pobreza y políticas de la pobreza: desafíos para la construcción de la ciudadanía social en el Uruguay contemporáneo". In *Pobreza y (des)igualdad en*

- Uruguay: una relación en debate*, coordinated by Miguel Serna, 135-153. Montevideo: Universidad de la República-CLACSO.
- Serrano Amaya, José Fernando. 2011. "Challenging or Reshaping Heteronormativity with Public Policies? A Case Study from Bogotá, Colombia," *IDS Working Papers* 361: 1–41, doi: 10.1111/j.2040-0209.2011.00361_2.x.
- _____. 2012. "El olvido recobrado: Sexualidad y políticas radicales en el Movimiento de Liberación Homosexual en Colombia," *Revista CS* 10: 19-54, doi: 10.18046/recs.i10.1354.
- _____. 2013. "Contribución a la historia de las violencias por orientación sexual e identidad de género en la violencia sociopolítica de Colombia," *Revista Controversia* 201: 61–97, doi: 10.54118/controver.vi201.95.
- _____. 2015. "Chiaroscuro: The Uses of 'Homophobia' and Homophobic Violence in Armed Conflicts and Political Transitions" (PhD dissertation, University of Sydney), <https://ses.library.usyd.edu.au/handle/2123/12868>.
- _____. 2017. *Homophobic Violence in Armed Conflict and Political Transition*. New York: Springer.
- _____. 2019. "'Ideología de género', populismo autoritario y políticas sexuales," *Nómadas* 50: 155–173, doi: 10.30578/nomadas.n50a10.
- Serrano-Amaya, José Fernando, Manuel Alejandro Rodríguez Rondón and Natalia Daza. 2020. "Public Policies Toward LGBT People and Rights in Latin America". In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, edited by William R Thompson. Oxford: Oxford University Press.
- Short, Robert and Lisa Magaña. 2002. "Political Rhetoric, Immigration Attitudes, and Contemporary Prejudice: A Mexican American Dilemma," *Journal of Social Psychology* 142, n. 6: 701–112, doi: 10.1080/00224540209603930.
- Sibalis, Michael. 2010. "L'arrivée de la libération gay en France. Le Front Homosexuel d'Action Révolutionnaire (FHAR)," *Genre, Sexualité & Société* 3: s/p, doi: 10.4000/gss.1428.
- Sidney, Mara S. 2005. "Contested Images of Race and Place: The Politics of Housing Discrimination." In *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, edited by Greg M. Shaw, 111–137. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Miriam. 2007. "Queering Public Policy: A Canadian Perspective" (conference, York University, June 1).
- Smith, Steven R., and Helen M Ingram. 1993. *Public Policy for Democracy*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Soley-Beltrán, Patricia. 2009. *Transexualidad y la matriz heterosexual. Un estudio crítico de Judith Butler*. Barcelona: Bellaterra.
- Soss, Joe, and Sanford F. Schram. 2007. "A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback," *American Political Science Review* 101, n. 1: 111–127, doi: 10.1017/S0003055407070049.
- Soss, Joe. 1999. "Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action," *American Political Science Review* 93, n. 2: 363–380.
- _____. 2005. "Making Clients and Citizens: Welfare Policy as a Source of Status, Belief, and Action". In *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, edited by Greg M. Shaw, 291–328. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sousa Santos, Boaventura de and Mauricio García Villegas. 2011. "Colombia: El revés sel contrato social de la Modernidad". In *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, edited by Boaventura de Sousa Santos and Mauricio García Villegas, 11–79. Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes.

- Stabile, Bonnie. 2016. "Reproductive Policy and the Social Construction of Motherhood," *Politics and the Life Sciences* 35, n. 2: 18–29, doi: 10.1017/pls.2016.15.
- Stagnaro Bonilla, José. 2016. "Dictadura, izquierda y democracia en Uruguay. Transformación discursiva de la izquierda uruguaya Pos Dictadura," *Encuentros Latinoamericanos (Segunda Época)* 1, n. 1: 208–248.
- Stetson, Brad. 1998. *Human Dignity and Contemporary Liberalism*. Westport: Greenwood Publishing Group.
- Stone, Deborah A. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Northbrook: Scott Foresman & Co.
- Swinkels, Marij. 2020. "How Ideas Matter in Public Policy: A Review of Concepts, Mechanisms, and Methods," *International Review of Public Policy* 2, n. 3: 281–316, doi: 10.4000/irpp.1343.
- Taylor, Charles. 1994. *The Politics of Recognition*. New York: Princeton University Press.
- Taylor, Steven Lynn. 2009. *Voting amid Violence: Electoral Democracy in Colombia*. Boston: NorthEastern University Press.
- Tejera, Rafael. 2013. *Focalización y Matriz de Protección Social*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental de Uruguay.
- Thiel, Markus. 2015. "Transversal and Particularistic Politics in the European Union's Antidiscrimination Policy: LGBT Politics under Neoliberalism". In *Sexualities in World Politics*, edited by Manuela Lavinás Picq and Markus Theil, 75–91. New York: Routledge.
- Thomann, Eva and Carolin Rapp. 2018. "Who Deserves Solidarity? Unequal Treatment of Immigrants in Swiss Welfare Policy Delivery," *Policy Studies Journal* 46, n. 3: 531–552, doi: 10.1111/psj.12225.
- Toivonen, Tuukka. 2011. "'Don't Let Your Child Become a NEET!' The Strategic Foundations of a Japanese Youth Scare," *Japan Forum* 23: 407–429, doi: 10.1080/09555803.2011.597055.
- Torgerson, Douglas. 1986. "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis", *Policy Sciences* 19, n. 1: 33–59.
- Turner, Bryan S., and Peter Hamilton. 1994. *Citizenship: Critical Concepts*. Vol. 2. Oxfordshire: Taylor & Francis.
- Uprimny Yepes, Rodrigo. 2007. "La judicialización de la política en Colombia: Casos, potencialidades y riesgos", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos* 4: 52–69.
- Uprimny Yepes, Rodrigo and Mauricio García. 2005. "Corte Constitucional y emancipación social en Colombia". In *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, edited by Boaventura De Sousa Santos, 255–288. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Urias, David and Carol Camp Yeakey. 2009. "Analysis of the U.S. Student Visa System: Misperceptions, Barriers, and Consequences", *Journal of Studies in International Education* 13, n. 1: 72–109, doi: 10.1177/1028315307308135.
- Urrego, Miguel Ángel. 1997. "La Noción de Ciudadanía Bajo La Regeneración. Colombia 1880-1900". In *El Siglo XIX. Bolivia y América Latina*, compiled by Rossana Barragán, Dora Cajías and Seemin Qayum, 651-662. Lima: IFEA.
- Vance, Carole. 1998. "Social Construction Theory: Problems in the History of Sexuality". In *Social Perspectives in Lesbian and Gay Studies: A Reader*, edited by Peter M. Nardi and Beth E. Schneider, 160–172. New York: Routledge.
- Vega, Renán. 2015. "Injerencia de Los Estados Unidos, Contrainsurgencia y Terrorismo de Estado". In *Contribución al entendimiento del Conflicto Armado en Colombia*, edited by Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Bogotá. Ediciones Desde Abajo.

- Velandia, Manuel. 2017. *Historia del movimiento L&G colombiano desde sus orígenes hasta la culminación del siglo XX. Una historia vista en primera persona*. Bogotá: s.e.
- Velasco, Kristopher. 2018. "Human Rights INGOs, LGBT INGOs, and LGBT Policy Diffusion, 1991–2015", *Social Forces* 97, n. 1: 377–404, doi: 10.1093/sf/soy030.
- _____. 2020. "A Growing Queer Divide: The Divergence between Transnational Advocacy Networks and Foreign Aid in Diffusing LGBT Policies", *International Studies Quarterly* 64, n. 1: 120–132, doi: 10.1093/isq/sqz075.
- Villegas, Mauricio García. 2001. "Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997". In *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, edited by Boaventura De Sousa Santos and Mauricio García Villegas, 317–369. Bogotá: Siglo del Hombre Editores and Universidad de los Andes.
- Wagennar, Hendrik. 2007. "Interpretation and Intention in Policy Analysis". In *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney, 429–441. Boca Raton: CRC Press.
- Walton, Gerald. 2004. "Bullying and Homophobia in Canadian Schools: The Politics of Policies, Programs, and Educational Leadership", *Journal of Gay & Lesbian Issues in Education* 1, n. 4: 23–36, doi: 10.1300/J367v01n04_03.
- Wanzo, Rebecca. 2007. "Proms and Other Racial Ephemera: The Positive Social Construction of African Americans in the Post-Civil Rights Era", *Law & Policy* 33, n. 75: 75–107.
- Weible, Christopher M., Saba N. Siddiki and Jonathan J. Pierce. 2011. "Foes to Friends: Changing Contexts and Changing Intergroup Perceptions", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 13, n. 5: 499–525, doi: 10.1080/13876988.2011.605941.
- Wiesner, Eduardo. 2004. *El origen político del déficit fiscal en Colombia: El contexto internacional 20 años después*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Wilde, Alexander W. 1978. "Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia." In *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, edited by Juan J. Linz and Alfred C. Stepan, 28–81. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Wills, María Emma. 2015. "Los Tres Nudos de La Guerra Colombiana". In *Contribución al entendimiento del Conflicto Armado en Colombia*, edited by Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Winner, Langdon. 1978. *Autonomous Technology: Technics-out-of-Control as a Theme in Political Thought*. Cambridge: MIT Press.
- Wittig, Monique. 1989. "On the Social Contract", *Gender Issues* 9, n. 1: 3–12.
- Wlezien, Christopher. 1995. "The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending", *American Journal of Political Science* 39: 981–1000, doi: 10.2307/2111666.
- Wolf, Eva Elizabeth Anne. 2019. "Dismissing the 'Vocal Minority': How Policy Conflict Escalates When Policymakers Label Resisting Citizens", *Policy Studies Journal* 49, n. 2: 640-663, doi: 10.1111/psj.12370.
- Wright, Georg Henrik Von. 1974. *Explanation and Understanding*. Ithaca: Cornell University Press.
- Yaffé, Jaime. 2001. *El intervencionismo Batllista: Estatismo y regulación en Uruguay (1900-1930)*. Montevideo: Universidad de la República.
- _____. 2012. "La dictadura uruguaya (1973-1985): Nuevas perspectivas de investigación e interpretación historiográfica." *Estudios Iberoamericanos* 38, n. 1: 13–26.
- Yanow, Dvora. 1996. *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

- _____. 2000. *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Vol. 47. Londres: Sage Publications.
- Yates, Jeff L., and Andrew B. Whitford. 2011. "Race in the War on Drugs: The Social Consequences of Presidential Rhetoric." *SSRN Electronic Journal* 6, n. 4: 874–898. doi: 10.2139/ssrn.1120063.
- Yenigun, Ozge and Ayda Eraydin. 2019. "Governing Urban Diversity in Istanbul: Pragmatic and Non-Discriminatory Solutions of Governance Initiatives in Response to Politicization of Diversity." *European Urban and Regional Studies* 26, n. 3: 268–282. doi: 10.1177/0969776419854497.
- Yin, Robert K. 2018. *Case Study. Research and Applications*. Londres: Sage Publications.
- Yoo, Grace J. 2008a. "Constructing Deservingness: Federal Welfare Reform, Supplemental Security Income, and Elderly Immigrants." *Journal of Aging and Social Policy* 13, n. 4: 17–34. doi: 10.1300/J031v13n04_02.
- Yoo, Grace J. 2008b. "Immigrants and Welfare: Policy Constructions of Deservingness." *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 6, n. 4: 490–507. doi: 10.1080/15362940802479920.
- Young, Iris Marion. 1989. "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship." *Ethics* 99, n. 2: 250–274.
- Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. New Jersey: Princeton University Press.
- _____. 1997. "Unruly Categories: A Critique of Nancy Fraser's Dual Systems Theory." *New Left Review* 222: 147–160.
- _____. 2002a. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2002b. "Reply to Tebble." *Political Theory* 30, n. 2: 282–288.
- Yuval-Davis, Nira. 1999. "What Is 'Transversal Politics?'" *Soundings* 12: 88–93.
- Zaretsky, Eli. 1976. *Capitalism, the Family & Personal Life (State and Revolution)*. New York: Harper and Row.

Anexo Único. Protocolo de investigación

Estructura

El protocolo evidencia la ruta metodológica para la operativización del diseño metodológico de la tesis doctoral. Este documento ha sido elaborado a partir de las recomendaciones de Yin (2018) para la realización de estudios de caso. Su contenido está dividido en seis puntos. En el primero, segundo, tercero y cuarto se presenta la información global de la pregunta de investigación, el objetivo de investigación y los casos de estudio. En el quinto y sexto se expone la instrumentalización del método de análisis de categorías y se formulan las preguntas derivadas del problema de investigación.

1. Pregunta de investigación

¿Cómo influye la noción de "ciudadanía" en el contexto de discusión de las políticas públicas sobre orientaciones sexuales e identidades de género no normativas y cómo las interacciones en este contexto modulan el diseño de aquellas políticas?

2. Objetivo general

Analizar comparadamente la inscripción del contexto en el diseño de política en dos casos de variación concomitante.

3. Identificación de casos

Caso 1

Denominación institucional: Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Actores estatales relevantes:

Ministerio del Interior, Rama Ejecutiva. Corte Constitucional, Rama Judicial.

Instrumento de política: Instrumento normativo-administrativo de focalización de personas de grupos sociales LGBTI.

Horizonte temporal de la investigación: 2015-2018

Caso 2

Denominación institucional: Ley integral para personas trans.

Actores estatales relevantes:

Ministerio de Desarrollo Social, Rama Ejecutiva. Parlamento, Rama Legislativa.

Instrumento de política: Instrumento normativo-legislativo de focalización de personas trans.

Horizonte temporal de la investigación: 2015-2018

4. Fijación de la unidad de análisis

El eje de indagación es el proceso de una política pública en dos casos distintos. Su análisis está estructurado en una secuencia analítica en la que el *contexto social* condiciona el *asunto de discusión de la política* y, por ende, modula el *diseño de política* (Ingram y Schneider 1997). En esa perspectiva, la fijación de la unidad de análisis debe comprender el modelo de causación que rige el procedimiento analítico.

De acuerdo con el marco analítico utilizado, el universo investigativo se delimita a la anidación de las instancias expuestas en la figura 1. La unidad de análisis es el diseño de la política. Sin embargo, a diferencia del modelo del ciclo que etapiza las políticas públicas, el diseño es un encadenamiento analítico de valores, modelos de causación y decisiones sobre instrumentos (Fontaine 2018). En coherencia con esta perspectiva y la estructura del marco analítico, la unidad de análisis se establece, teniendo en cuenta los observables y detectables propios del diseño, aunado al encadenamiento causal que surge de la indagación de los observables y detectables del *policy context* y del contexto social.

4.1 Unidad de análisis

Caso 1. Política pública para personas trans.

Ley Integral para Personas Trans N° 19.684 de fecha 07/11/2018

Decreto N° 104/019 de 29/04/2019

Caso 2. Diseño de política. Política pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

*Decreto 762 de 2018

*Plan de acción de la política pública (sin acto administrativo de institucionalización)

5. Procedimiento metodológico

5.1 Aplicación del método de análisis de categorías

El método de investigación es el análisis de categorías (Yanow 2015). Para operacionalizar el método, se fijaron tres macro-categorías teóricas derivadas del problema investigación y de la dinámica temática del sector de política. Esta operación tuvo dos funciones: la primera, sincronizar el espacio de reflexión teórica al contexto de investigación empírica; la segunda, desarrollar ejes de indagación del conocimiento local y los conceptos *in situ* (Yanow 2000) que articulan los dos casos de estudio.

5.2 Sincronización del método y unidades de trabajo

El interés investigativo se centra en el estudio de la inscripción del contexto en el diseño de políticas desde una perspectiva comparada. El método se aplicará distintos niveles interpretativos según la fuente de obtención de información. El corte de la investigación requiere necesariamente la utilización de técnicas de recolección que permita conocer el testimonio oral y escrito de los actores; por esto, el método se aplicará en dos unidades de trabajo: actores y documentos de política pública. En la figura 3 se observan la utilización del método sobre los actores. En la figura 4 se observa la utilización del método para los documentos de política y aquellos relacionados con su sector temático.

5.4 Disección del marco, variables y observables y procedimiento comparativo

Tabla 5.1 Componente No 1 del marco analítico

Contexto social		
Variables	Observables y detectables	Macro-categoría
Instituciones democráticas	Régimen político y Sistema Político	
	Sistema Electoral	
	Marco legal y constitucional	
Justicia	Reglas y organización parlamentarias	
	Sistema judicial	
Resolución de problemas	Acuerdos interpartidistas	
	Reglas de participación social	

	Paradigma de reforma social	Ciudadanía
	Legado histórico sobre el régimen de bienestar	
	Tendencias de organización social	
	Guerra civil o escenarios autoritarios	
	Tensiones étnicas y culturales	
	Ambiente de seguridad	
	Marginalización de grupos sociales	
	Diferenciación regional en términos de derechos y deberes	
	Laicismo	
	Uniformidad en la aplicación del Estado de Derecho	
	Patrones históricos de hechura de las políticas públicas sociales	
	Actividad partidaria en el parlamento	
	Relación ejecutivo-legislativo y poder judicial	

Tabla 5.2 Componente No 2 del marco analítico

Contexto del asunto de política		
Variable	Observables y detectables	Macro-categoría
Construcción social del grupo meta	Políticas previas sobre diversidad sexual y género	Orientaciones sexuales e identidades de género
	Espacios de articulación estatal relacionados con el sector de política	
Construcción social del grupo poblacional³⁵	Forma de organización social de actores LGBTI	
	Estrategias de participación de organizaciones sociales LGBTI	
Construcción social del conocimiento	Construcción social de sectores LGBTI en políticas previas	
	Actores estatales intervinientes en el diseño de políticas	

³⁵ A partir de la discusión sobre las limitaciones y críticas del marco se ha incluido esta nueva variable.

Instituciones Cultura Institucional Contexto institucional informal	Relacionamiento de sectores sociales LGBTI con poderes públicos	
	Alianzas formales de sectores sociales LGBTI con otros sectores sociales	
	Legados históricos relevantes en el subsector de política	
	Cultura institucional formal en organizaciones estatales encargadas del diseño de políticas LGBTI	
	Efecto de <i>policy diffusion</i> en el sector de política	
	Capacidad de movilización política de los sectores sociales LGBTI	
	Heteronormatividad	
	Cultura institucional informal en entidades estatales encargadas del diseño de políticas LGBTI	
	Alianzas informales de sectores sociales LGBTI con otros sectores sociales	
	Ideas que diferencian las comunidades discursivas respecto al asunto de la política	

Tabla 5.3 Componente No 3 del marco analítico

Diseño de política		
Variable	Observables y detectables	Macro categoría
Metas	Instituciones formales que estructuran la política pública	Focalización
Problemas		
Agentes	Instituciones informales que estructuran la política pública	
Estructuras de implementación		
Grupos meta	Ideas que diferencian las comunidades interpretativas respecto a la manera en que significan la política pública	
Reglas		
Instrumentos		

Para la codificación de los datos se utilizó el programa N-VIVO expresando las variables y sus manifestaciones empíricas como códigos y subcódigos de procesamiento. La comparación de los datos obtenidos a través de la aplicación del método permitió agrupar por cada macro categoría teórica, el conjunto de categorías empíricas que utilizan los actores *in situ* y los significados atribuidos y disputados con las que dichas categorías ordenan la realidad social.

6. Preguntas orientadoras de la indagación empírica

En esta sección doy cuenta de los interrogantes derivados de la pregunta problémica. Dichas preguntas pretenden orientar la recolección de información en el trabajo de campo:

1. ¿Qué instituciones formales e informales ejercen influencia sobre las políticas de interés?
2. ¿Qué tipo de ideas ejercen influencia sobre las políticas de interés?
3. ¿Cómo es disputada el sentido y el alcance de la ciudadanía en cada contexto, en relación con el ejercicio de derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas?
4. ¿Qué valores sociales se disputan cuando se discuten asuntos de política pública relacionada con las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas?

¿Cómo es abordada la tensión universalismo-focalización en cada caso de estudio?