

La incorporación de la nueva agenda de derechos: el progresismo y la construcción de ciudadanía

Florencia Lambrosquini

Belén Villegas

Camila Zeballos

Resumen

El arribo del Frente Amplio al gobierno en 2005, modificó la estructura de oportunidades de los movimientos sociales, brindando una mayor apertura para considerar los temas relacionados a la discriminación y segregación sufridos por grupos poblacionales específicos (sobre todo de las mujeres, del colectivo LGBT y de los afrodescendientes). En este contexto, fueron aprobadas una serie de leyes tendientes a modificar o paliar algunos de los efectos producidos por décadas de segregación social y económica ya que se modificó la disposición ideológica de quienes detentan el poder del Estado, factor que viabilizó la influencia de los nuevos movimientos sociales y la tramitación de los nuevos derechos (McAdam, Tarrow y Tilly, 1997).

Este paper pretende mostrar la tensión existente entre el reconocimiento de nuevos derechos y la construcción de ciudadanía, o en otras palabras, *¿es el reconocimiento de nuevos derechos un proceso que necesariamente implica un proceso de construcción de ciudadanía?* ¿Qué tipo(s) de ciudadanía suponen las medidas aplicadas? A la luz de esta pregunta es que se analiza la situación de tres grupos poblacionales específicos: mujeres, LGBT y afrodescendientes, ya que en los últimos años han sido “favorecidos” con una serie de medidas políticas que no sólo apuntan al reconocimiento y visibilización como minoría sino también a la inclusión social como colectivo.

En este sentido, el trabajo se estructura de la siguiente manera. En un primer momento se recorre una serie de perspectivas teóricas sobre ciudadanía y reconocimiento, para luego caracterizar a la última década del Uruguay en materia de políticas públicas destinadas a la inclusión de estos distintos colectivos, -una breve caracterización del Uruguay Progresista y de los movimientos sociales- para luego, en los siguientes apartados detenerse en las especificidades de la trayectoria de cada uno de estos colectivos en los últimos años. Finalmente, en un último apartado, se pretende abrir la discusión sobre la construcción de ciudadanía a la luz de las características descriptas.

1. Representación y democracia: premisas para el debate

Si bien el concepto de representación ha sido sujeto de debate a lo largo de los siglos XIX y XX en Occidente, recientemente ha vuelto a la centralidad producto de la revitalización de los nuevos movimientos sociales que han ampliado las visiones esgrimidas al tiempo que propician la multidimensionalidad de la temática. No obstante las transformaciones que este concepto ha procesado a lo largo del devenir histórico, se pueden identificar algunos de sus rasgos centrales: la elección de los gobernantes por los gobernados; la existencia de un cierto margen de maniobra de los representantes en el ejercicio de su función; la libertad de expresión y la formación de la opinión pública, y el hecho de que las decisiones se alcancen mediante debate y deliberación (Manin 1998: 237-238).

Desde una perspectiva más amplia del concepto y con la finalidad de responder la pregunta acerca de qué razones pueden darse para suponer que alguien o algo están siendo representado, Hannah Pitkin (1985) señala un conjunto de dimensiones mediante el cual puede entenderse el concepto de representación política, estas son: la representación como autorización; la representación como responsabilidad; la representación descriptiva; la representación simbólica; y la representación como actuación sustantiva.

En primer lugar, *la representación como autorización* refiere al poder del Estado y la autoridad del derecho continuando las elaboraciones de Hobbes, realizadas en el siglo XVII (Pitkin 1985: 32)¹. En segundo lugar, *la representación como responsabilidad* es concebida, desde la óptica de la rendición de cuentas, como *accountability*. En esta, las elecciones son entendidas como el proceso a través del cual los electos representantes adquieren responsabilidad y deberán rendir cuentas de sus decisiones durante el proceso electoral. Ambas perspectivas (*representación como autorización* y *representación como responsabilidad*) han sido calificadas de formalistas debido a describen el proceso de representación pero no cómo debe actuar el representante.

En tercer lugar, *la representación como descripción* hace énfasis en el nivel de equivalencia entre las ideas, valores e intereses de los representantes y los representados. De esta manera, la representación no se vincula a la asunción de autoridad ni tampoco a la rendición de cuentas, por el contrario, la representación depende de “las características del representante”. El representante no actúa por otros, sino que los “sustituye” en virtud de una correspondencia entre ellos (Pitkin 1985: 67²). Para todos los efectos, el representante simbolizará al pueblo, de manera que el punto de inflexión será el proceso a través del cual se construya y se mantenga la creencia entre la ciudadanía de que el representante lo simboliza y refleja. Como menciona Htun (2003: 4), este principio descriptivo, ha venido a

¹ La idea del contrato en Hobbes, señala que la autoridad del derecho descansa en dotar de seguridad a los seres humanos. La sociedad se fundamenta en la confianza mutua y en el cumplimiento de los acuerdos, que incluye el sometimiento de todos a un soberano.

² Citado en Martínez 2004 (669-670).

responder alguna de las preguntas presentes en las últimas décadas que hacen referencia a la posibilidad de que efectivamente y adecuadamente estén representados todos los ciudadanos y sus puntos de vista.

Tradicionalmente, la igualdad política ha sido concebida como el derecho igualitario a emitir un voto en pos de elegir representantes pero no estar presente en la política. Sin embargo, a fines del siglo XX los significados dominantes de igualdad política fueron reelaborados a partir de la centralidad que adquiere la idea patrocinada durante décadas por feministas y por aquellos grupos defensores de los derechos de las minorías: la *representación descriptiva*. Ésta se obtiene cuando los representantes se asemejan a los electores en sus características y experiencias de vida. Desde la perspectiva de Pitkin, la representación descriptiva y simbólica amplía la perspectiva del concepto pero no la completa, ya que tampoco hace alusión a la actividad misma. Es así que *la representación como actuación sustantiva*, será el tipo de representación por el que opta Pitkin, la cual hace énfasis en el actuar en interés de los representados, de una manera sensible a sus opiniones y deseos (1985: 233).

De la mano de la discusión acerca de qué implican los procesos de representación, se ha venido procesando la discusión relativa a la democracia. *¿Cómo mejorar la calidad de las democracias actuales?* o en otras palabras, *¿cómo democratizar a la democracia?* Partiendo de estos cuestionamientos, en años recientes han sido interpeladas las ideas de algunos modelos normativos de democracia (Baños 2006)³.

1.1 Discusiones e implicancias en torno al concepto de la ciudadanía: *¿Qué ciudadano/a y qué democracia?*

La discusión en torno a la ciudadanía en el período de posguerra, ha estado en gran medida influenciada por la teoría de T. H. Marshall (1950). Ésta tiende a ser denominada como ciudadanía “pasiva” o “privada”, debido al énfasis en los derechos puramente pasivos y en la ausencia de toda obligación de participar en la vida pública. Los cuestionamientos, que se han estructurado esencialmente en base a dos puntos nodales, parten desde diversas perspectivas, entre ellas la teoría feminista. La primera crítica hace referencia a la necesidad de complementar (o sustituir) la aceptación pasiva de los derechos de ciudadanía con el ejercicio activo de las responsabilidades, en tanto la segunda indica la necesidad de revisar la definición de ciudadanía generalmente aceptada con el fin de incorporar el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas (Kymilicka y Norman: 1994).

³ Desde el cuerpo teórico feminista se ha cuestionado a las nociones tradicionales partiendo de la crítica al modelo liberal. Sin embargo, las discusiones no se agotan en dicho modelo sino que también se dirigen a aquellas perspectivas que hacen énfasis en los procesos de participación y deliberación, ya que han “olvidado” las implicancias entre democracia y patriarcado.

Asimismo, las elaboraciones feministas han hecho especial énfasis en criticar la noción de ciudadano como agente homogéneo y despojado de relaciones sociales. En este sentido, Ciriza señala que el individuo portador de derechos, tal como lo señalan Marx y Engels (1986) lo es en cuanto se encuentre desmarcado de las singularidades de su origen social y despojado de las determinaciones que ligán al sujeto a su clase y de las características que lo individualizan –como varón o mujer, blanco o negro, parte de una cultura determinada, portador de una orientación sexual específica (Ciriza 1999; 2000). Sólo completada esta operación, indispensable en orden al carácter universal de los derechos de ciudadanía, resulta posible hablar de condición ciudadana en sentido estricto.

Es así que la operación de sustitución del cuerpo real por el cuerpo abstracto del ciudadano, ha sido solo posible bajo una operación de sustitución del cuerpo real de los sujetos por un cuerpo construido sobre la base de la abstracción de las marcas de identidad de clase, raza, y sexo (Ciriza: 2007). En línea con esta segunda crítica, Borelli señala que la mayoría de las mujeres no gozan de una ciudadanía plena, ya que a pesar de tener derechos *“formalmente garantizados, en lo cotidiano muchos de ellos no los ejercen realmente debido a variables restrictivas tales como el trabajo no remunerado, el escaso tiempo libre y las tareas que el mundo reproductivo o del cuidado, que impiden el ejercicio de una ciudadanía plena”* (2008: 72).

Otras críticas feministas -como Nancy Fraser- van más allá de esta ciudadanía *de mercado* y plantean nuevas y más amplias concepciones de la ciudadanía, señalando la necesidad de valorar y reconocer el trabajo no remunerado de las mujeres en la esfera privada⁴. Carole Pateman, por su parte, destaca que en los regímenes democráticos de bienestar, la clave para la ciudadanía ha sido siempre la independencia y que ésta ha sido históricamente interpretada bajo parámetros masculinos, como independencia económica. De esta manera la ciudadanía es en sí misma una categoría patriarcal que define quién es el ciudadano, su deber ser y en terreno en el cual actúa; todas estas definidas a imagen del varón y por ende devaluando las tareas y cualidades de “las mujeres”.

En razón de lo expuesto, se señala que a lo que las feministas deben aspirar es a la elaboración de una concepción sexualmente diferenciada de la individualidad y de la ciudadanía que incluya a “las mujeres” en un contexto de igualdad civil y ciudadanía

⁴ Para Fraser, el género aparece como una categoría que se abre en dos dimensiones: distribución y reconocimiento. Desde la perspectiva de la distribución, el género surge como una diferenciación de clase referida a la estructura económica de la sociedad y a la participación de las mujeres en este esquema. De esta manera, tal como destaca Fraser, para cambiar los patrones de injusticia de género se requiere modificar tanto la estructura económica como el orden socialmente construido; de aquí que no sólo sea necesario modificar la distribución sino también alcanzar el reconocimiento (Borelli 2008: 73).

activa. (Pateman en Mouffe 1993: 9-10⁵). Pateman subraya que el *contrato social* presupone un *contrato sexual*, basado en un orden social patriarcal donde la esfera privada –reservada a las mujeres– y la esfera pública –netamente masculina– aparecen como contrapuestas, aunque –en realidad– necesitan una de la otra⁶.

El “ciudadano homogéneo” así como la noción de “igual trato ante la ley” –adscriptas a la teoría clásica de la ciudadanía– han sido cuestionadas, especialmente por los movimientos sociales contemporáneos de los sectores oprimidos, atribuyendo valor y carácter positivo a la especificidad del grupo frente a los ideales de asimilación. De este debate se ha originado el concepto de *ciudadanía diferenciada*, como la mejor manera de lograr la inclusión y participación de todas las personas en la plena ciudadanía (Young 1994: 3).

Fundado por hombres, el Estado moderno y el dominio público de la ciudadanía presentó como valores y normas universales aquellas que habían derivado de la experiencia específicamente masculina. De igual manera sucedió con otros grupos también alejados del ideal heteronormativo –o del ideal étnico-racial– los cuales se tornarían centrales en el contexto de la modernidad, debido a la creciente capacidad de demanda de los recientes movimientos sociales emancipatorios y de gobiernos progresistas o de izquierdas, quienes se han movilizado en torno a la identidad grupal y no tanto en función exclusivamente de los intereses de clase o de los intereses económicos (Young 1994: 3).

Por todo lo dicho anteriormente, Young propone un principio básico para todo sistema de gobierno republicano y democrático, el cual consiste en proporcionar mecanismos para la representación y reconocimiento efectivos de las distintas voces y perspectivas de aquellos de sus grupos constituyentes que se encuentren en situación de desventaja u opresión. Este modelo ha sido denominado como “modelo arcoíris” (Young 1994: 8⁷).

No obstante, el planeo de Young suscita importantes cuestiones: *¿Quiénes son los grupos “oprimidos”?* *¿En virtud de qué características merecen ser representados?* A este respecto, la autora señalará que los grupos oprimidos se generan cuando *“los beneficios derivados de su trabajo van a otras personas sin que éstas les recompensen recíprocamente por ello (léase explotación); están excluidos de la participación en las*

⁵ Mouffe hace alusión a las elaboraciones teóricas de Carole Pateman en: *The Sexual Contract* (Stanford University Press, Stanford, 1988), y *The Disorder of Women* (Polity Press, Cambridge, 1989).

⁶ Esta compleja interrelación fue señalada por primera vez por Mary Wollstonecraft en 1792 y ha sido denominada por Pateman como “el dilema Wollstonecraft” (en Borelli 2008: 74-75).

⁷ Esta representación de grupo implica contar con mecanismos institucionales y recursos públicos entre los que se destacan: la auto organización de sus miembros de manera colectiva; canales institucionalizados que les permitan expresar dichas demandas en los cuales los decisores están obligados a mostrar que han tenido en cuenta dichas perspectivas; y finalmente la posibilidad de tener poder de veto respecto de políticas específicas que afecten directamente al grupo.

principales actividades sociales, (léase marginación); viven y trabajan bajo la autoridad de otras personas; están en tanto grupo estereotipados y sufren marginación u otros tipos de violencia” (Young 1994: 8).

La elaboración teórica de Young, ha sido criticada desde corriente feministas (autodenominadas) radicales, por considerar que contiene elementos de carácter esencialista. En este sentido, Mouffe dirá que, en la medida que Young plantea que el problema de la ciudadanía radica en que la categoría “individuo” aparece como la forma universal de la individualidad (aunque esté basada en el modelo masculino) y la política todavía es concebida como un proceso de enfrentamiento entre intereses e identidades ya constituidos. Sostendrá, por el contrario, que el objetivo de una ciudadanía democrática radical debe ser la construcción de una identidad política común que cree las condiciones para el establecimiento de una “nueva hegemonía” articulada mediante nuevas relaciones.

Para esto es indispensable la transformación de “las posiciones de sujeto existentes”, lo cual supone que el modelo “arcoíris” planteado por Young solo puede ser visto como la primera etapa hacia la implantación de una política democrática radical. Desde esta perspectiva, un individuo aislado puede ser el portador de esta multiplicidad en sí mismo, es decir, ser dominante en una relación y al mismo tiempo estar subordinado en otra. Por tanto, la “identidad” de este sujeto es múltiple y contradictoria, y siempre contingente y precaria, fijada temporalmente en la intersección de las posiciones de sujeto y dependiente de formas específicas de identificación. Por lo tanto problematizar al agente social como si fuese una entidad unificada, sería incurrir en un error ya que no se estaría visualizando su multiplicidad, dependiente de las diversas posiciones de sujeto que lo constituyen y atraviesan en las variadas esferas vitales por las que recorre (Mouffe 1993: 7).

1.2 Redistribución-reconocimiento: ¿una falsa dicotomía?

Tal como es mencionado por Fraser (2001), actualmente las reivindicaciones de justicia social se dividen en dos tipos. El primero, más conocido y revitalizado en el marco del pensamiento de libre mercado está constituido por las *reivindicaciones redistributivas*, que pretenden una distribución más justa de los recursos y de la riqueza. Por otra parte, el segundo tipo de demanda, con especial relevancia en el contexto actual, se refiere a la *política de reconocimiento* de la diferencia, respecto a la norma hegemónica. Esta última incluye un amplio espectro que va desde las reivindicaciones de reconocimiento de las diferencias de género, hasta demandas provenientes de las minorías étnicas-raciales y de diferencias sexuales. Con frecuencia, ambos tipos de reivindicaciones de justicia aparecen disociados, tanto práctica como intelectualmente.

Fraser señala el hecho de que dentro de los movimientos sociales, como el feminismo, las tendencias activistas que consideran la redistribución como el medio de reparación de la dominación masculina están cada vez más disociadas de las tendencias que buscan, el reconocimiento de la diferencia de género. Esta situación ejemplifica un fenómeno más general entre “*el distanciamiento generalizado de la política cultural respecto de la política social y el de la política de la diferencia respecto de la política de la igualdad*”. De aquí devienen las siguientes disyuntivas: “*¿redistribución o reconocimiento? ¿Política de clase o política de identidad? ¿Multiculturalismo o socialdemocracia?*” (Fraser 2001: 84).

La respuesta de la autora a estas preguntas parten de una importante puntualización: estas preguntas, que han estructurado el debate, remiten a una falsa antítesis y en la actualidad, la justicia exige tanto la redistribución como el reconocimiento. Es decir una concepción bidimensional de la justicia y una orientación política programática que pueda integrar lo mejor de la política de redistribución con lo mejor de la política del reconocimiento. Por ejemplo, el racismo está enraizado en la estructura económica, al igual que otras “diferencias”, debido a que las dimensiones distributiva y de reconocimiento interactúan y se potencian (Fraser 2001: 93).

1.3 Políticas anti-discriminatorias

Partiendo que el concepto de discriminación hace referencia a que entre dos grupos hay desigualdades sociales, que las mismas no son legítimas y/o legales y por ello deben ser modificadas, se entiende que el Estado como garante de la ciudadanía debería abordar estas desigualdades mediante políticas públicas que favorezcan la igualación. Esto plantea el problema de definir cuáles son los datos de la realidad que muestran únicamente “diferencias” y cuáles de estos pueden ser considerados como desigualdades que se deben corregir.

En este sentido, una primera aproximación ideológica indica que cuando se habla de discriminación se intenta medir las diferencias entre hombres y mujeres en términos de: distribución de bienes, servicios, prestigio y poder. En aquellas sociedades en las que hay desigualdades sistemáticas en su distribución, se podría afirmar que existe desigualdad de género. Una sociedad igualitaria, en cambio, sería aquella en la que los roles sexuales son bastante similares en términos de lo que la propia sociedad valora positivamente (Astellarra 2004: 8). La clasificación de las políticas implementadas en este sentido varía según diferentes autores, pero solo se mencionarán las más importantes que se han implementado. Estas son: igualdad de trato, igualdad de oportunidades, acción positiva, y políticas transversales.

1.3.1 Igualdad de trato

Las políticas que se desarrollaron bajo el enfoque de la igualdad de trato están basadas en el concepto liberal de igualdad, que supone que todas las personas son iguales ante la ley sin atender a sus diferencias de sexo, color, condición social. Según este principio “*nadie puede ser tratado por debajo de los derechos que rigen para todos*”. Como consecuencia, suponiendo que todas las personas son iguales ante la ley y que las diferencias (etnia-raza, condición social, sexo) no son relevantes, la simple introducción de los principios de jure en el sistema legal alcanzaría para garantizar la ciudadanía plena. De esta manera, el Estado debe garantizar que todos tengan las mismas oportunidades, evitando que las diferencias que aparezcan sean consideradas como desigualdades⁸.

No obstante, este es tan solo un piso mínimo en el combate hacia la discriminación, debido a que –como se verá a continuación- las diferencias si importan y se materializan concretamente, en desigualdades que se traducen en la vida pública y en la vida privada en espacios tales como: la política, el mercado laboral, entre otros (Inchaustegui y Ugalde 2004). Asimismo, el principio de la igualdad de trato toma al hombre como modelo y norma de los derechos, frente a lo cual las mujeres resultaban invisibilizadas por el hecho de ser legalmente tratadas como iguales. Contrariamente a esta postura liberal, debemos entender la igualdad como un concepto multidimensional, lo cual supone “el hecho de la igualdad o la igualdad como un hecho”, como parte del contexto de las experiencias de nuestra sociedad (García Prince 2008: 35-37).

1.3.2 Igualdad de oportunidades

Frente a la insuficiencia de las políticas de igualdad de trato, surgen las llamadas *políticas de igualdad de oportunidades*. Su objetivo es cerrar las brechas de participación, capacidad, oportunidades, patrimonio y protección, entre hombres y mujeres. Implican un paso más allá de la igualdad de trato, en tanto garantizan el ingreso de las mujeres en dominios masculinizados como: la política, los cargos de representación, ciertas profesiones, además de asegurar el acceso a recursos como el capital y la propiedad, etc. No obstante, el acceso de las mujeres al mundo público no transforma las relaciones de género establecidas y tampoco modifica los roles y funciones de las mujeres, como principales o únicas responsables del cuidado del hogar y de la familia (García Prince 2008: 59).

1.3.3 Acción afirmativa

⁸ En el caso de las desigualdades de género, todas aquellas medidas que permitan el acceso de las mujeres al mundo público –acceso al voto, empleo, educación- del que habían sido son parte de la “igualdad de trato” (Astelarra 2004: 12-13).

Hacia los años setenta y ochenta, el reconocimiento del aporte que las mujeres hacen al desarrollo así como del carácter estructural de la desigualdad de género, llevó a una segunda fase de políticas de equidad basadas en acciones positivas y programas diferenciados. La acción positiva consiste en un mecanismo para corregir la desventaja inicial de las mujeres, favoreciendo la igualdad a través de medidas concretas que equilibren las oportunidades y reduzcan la discriminación, denunciando diferencias existentes entre igualdad formal e igualdad sustantiva y la falsa premisa de que todos los actores sociales parten del mismo piso común y que enfrentan las mismas dificultades (Inchaustegui y Ugalde 2004:3; Sempol 2013: 14).

Si bien la *acción afirmativa* no está restringida a procesos políticos e institucionales, en América Latina, éste ha sido su uso principal. Se ha utilizado, por ejemplo, para remediar injusticias de los procesos de discriminación manifestados en la escasa representación de mujeres en las jerarquías institucionales. Sin embargo, al centrarse en los resultados, estas políticas poco hacen respecto de los procesos valorativos que reproducen las creencias culturales⁹.

1.3.4 Transversalidad de género o *gender mainstreaming*

El inicio de las propuestas para la transversalidad de género, se produce a fines de los ochentas y principios de los años noventa, a partir de las críticas a la estrategia Género en el Desarrollo (GED). Sin embargo, no es hasta la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1995, que se incorporan como estrategias a ser adoptadas por parte de los gobiernos firmantes del Plan de Acción y la Plataforma de Pekin. Según éste, al abordar la cuestión de los mecanismos para la promoción del adelanto de la mujer, los gobiernos y otros agentes deben fomentar la formulación de políticas activas y visibles para la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas (Rodríguez Gustá 2008b: 55; Inchaustegui y Ugalde 2004: 6). Así, se pretendió generar un nuevo tipo de políticas llamadas *gender mainstreaming* o *políticas transversales*, las cuales implican integrar sistémica y comprensivamente las nociones de desigualdad entre los sexos, con la finalidad de transformar las estructuras y procesos del orden de género (Inchaustegui y Ugalde: 2004)¹⁰.

⁹ Respecto a este punto, Htun (2002) sugiere que la expansión de la presencia de mujeres en las legislaturas nacionales ha resultado primordial en la promoción de una agenda sensible a los derechos de mujeres en América Latina. Cabe mencionar que estas políticas no pretenden atacar desigualdades estructurales, al mismo tiempo que detenta el potencial peligro de terminar como techo en vez de piso mínimo al mismo tiempo que podría fomentar procesos de estigmatización de los grupos.

¹⁰ En la aplicación que hace la Unión Europea se señala que la transversalidad plantea la necesidad de realizar dos tipos de intervenciones que son aplicables a todos los departamentos de una institución pública. La primera se refiere a intervenciones activas "*ex ante*" en que es preciso integrar el factor de la igualdad y hacer los ajustes de las políticas a través el análisis e incorporación de la perspectiva de género. La segunda se remite a intervenciones reactivas "*ex post*" con acciones específicas destinadas a mejorar la situación del sexo desfavorecido. De esta manera la transversalidad se convierte en una forma de intervención que no sólo es

En otras palabras, asumir la perspectiva de la *transversalización* de género en las políticas públicas significa que las construcciones culturales en torno a lo femenino y lo masculino están cristalizadas en las estructuras y las prácticas del propio Estado. Esto supone que a la larga, es preciso modificar un Estado culturalmente edificado a partir de jerarquías de género (Rodríguez Gustá 2008: 115). Al mismo tiempo, las *políticas de transversalización de género* adquieren un sentido sustantivo solamente si están acompañadas por redes sociales capaces de nutrir la formulación de las políticas públicas, razón por lo cual la articulación con la sociedad civil se vuelve un elemento central (Rodríguez Gustá 2008: 115).

Inchaustegui y Ugalde (2007: 9-12) identifican tres dimensiones mediante las cuales se puede captar la profundidad o arraigo de las estrategias de acción en esta materia, estas son:

1. *la dimensión de la política*
2. *la dimensión de la estructura*
3. *la dimensión del actor*

La dimensión de la política refiere a cómo está incluida la equidad de género en la definición de la política pública en cuestión. En términos prácticos, supone analizar qué grado de compromiso, indiferencia o ceguera tienen las políticas públicas respecto a la igualdad en el reconocimiento de necesidades, demandas e intereses de las mujeres y de los hombres, en aras de promover un mayor equilibrio distributivo en términos de género. *La dimensión de la estructura*, hace énfasis en las reglas escritas y no escritas en el funcionamiento de las instituciones así como la organización y jerarquía de los sistemas y procedimientos de trabajo. Finalmente, *la dimensión del actor* señala la capacidad de agencia que tienen las unidades de género, la trama de puntos focales de género a lo interno de las organizaciones públicas y la red de actores sociales que impulsan la agenda de la equidad de género¹¹.

2. El Uruguay progresista: los nuevos movimientos sociales y los nuevos ¿viejos derechos?

El arribo del Frente Amplio al gobierno en 2005, modificó la estructura de oportunidades de los movimientos sociales, brindando una mayor apertura para considerar

transversal en el sentido de incorporar a toda la institución, sino en el planteamiento de cruzar las relaciones de género con la definición de cualquier situación que requiera de una intervención pública.

¹¹En este aspecto, el análisis trata de establecer si la unidad encargada de gestionar la equidad en la organización tiene el *mandato*, la jerarquía, los recursos o los instrumentos técnicos y de autoridad adecuados, para realizar los emprendimientos necesarios al interior de la organización.

los temas relacionados a la discriminación y segregación sufridos por grupos poblacionales específicos (sobre todo de las mujeres, del colectivo LGBT y de los afrodescendientes). En este contexto, fueron aprobadas una serie de leyes tendientes a modificar o paliar algunos de los efectos producidos por décadas de segregación social y económica ya que se modificó la disposición ideológica de quienes detentan el poder del Estado, factor que viabilizó la influencia de los nuevos movimientos sociales y la tramitación de los nuevos derechos (McAdam, Tarrow y Tilly, 1997).

Un mínimo repaso por los principales temas que estuvieron presentes en la agenda pública en los últimos años, muestra la relevancia que la temática ha adquirido. Una ley de 2004 aprobó la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación (17.817), un decreto de 2009 estableció el ingreso de homosexuales a las Fuerzas Armadas¹², la llamada “Ley de Concubinato” (18.246) de 2010 concedió los mismos derechos a las uniones concubinarias homosexuales y heterosexuales, la aprobación de la ley de 2009 que establece cuotas para la participación de las mujeres en las listas de votación (18. 476), la aprobación en 2006 de la ley que declara el 3 de Diciembre como el Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial (18. 059), son algunos ítems que ayudan a ejemplificar el avance legislativo del país en materia de nueva agenda de derechos.

Una de las repercusiones principales del giro neoliberal en la década de los noventa en América Latina –destinado a implementar una serie de reformas estabilizadoras basadas en el ajuste macroeconómico y una redefinición del papel del Estado- fue la generalización de los *“procesos de des-integración social, emergencia de terceras culturas, y la re-edición del conflicto cultura hegemónica-subculturas. Estas últimas interpelan el tipo de integración existente a partir de la asimilación de las minorías, pugnan por ampliar su ejercicio de ciudadanía y el desarrollo colectivo e individual con equidad e igualdad”* (Olaza 2011: 9).

¹² La iniciativa partió desde el Ministerio de Defensa Nacional y contó con el respaldo de todo el gabinete ministerial y la firma del Presidente Vázquez y se compone de tres artículos. El primero de ellos establece que *“la elección sexual de los postulantes a ingreso de las escuelas de formación de oficiales no será considerada causal de no aptitud para las comisiones, tribunales médicos o autoridades actuantes”*. En el artículo 2 se dispone la *“derogación del literal D del artículo 18 del reglamento sobre condiciones y programas de ingreso en la escuela militar, Ejército, fuerza Aérea y Armada Nacional”*. El por entonces ministro de Defensa Nacional, José Bayardi, afirmó que la propuesta *“actualiza el marco legal nacional referido a la no discriminación por cuestiones sexuales, religiosas o de razas”*. Por su parte Jorge Menéndez, subsecretario de la Cartera, afirmó que la reglamentación *“trata de establecer un criterio de no discriminación en el ingreso a las fuerzas, a través de las escuelas de formación de las tres armas en el entendido de que en el país ya existen leyes antidiscriminación que atienden al resto de la administración pública, pero que no se hacía efectivo en el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas”*. Tomado de: <http://www.lr21.com.uy/politica/364660-vazquez-defendio-decreto-y-dijo-que-su-gobierno-no-discrimina>.

Si bien en Uruguay el cúmulo de estas reformas giró en torno a la heterodoxia¹³, cristalizaron procesos de flexibilización laboral, segregación territorial y desigualdad económica que ya se venían procesando durante las décadas anteriores. Así, durante fines de los noventa y comienzo del siglo XX, el país asistió a graves procesos de desarticulación y exclusión social. Estos procesos fueron tramitados de peor manera por algunos grupos específicos de la sociedad, fundamentalmente los niños, las mujeres, los afrodescendientes y los colectivos LGBT, ya que poseían menores mecanismos de amortiguación, resguardo e inclusión que el resto de la sociedad. Esta circunstancia se explica, por el escaso vínculo que mantenían estos grupos con el mercado formal de empleo –principal factor de integración (Midaglia: 2013)¹⁴.

A estos grupos, herederos de desigualdades estructurales, se les sumaba el poco reconocimiento desde el punto de vista simbólico. Así, el cúmulo de desigualdades y exclusiones que la sociedad uruguaya había procesado durante el siglo XX se concentraba en grupos poblacionales específicos, en cuerpos e identidades concretas. La interseccionalidad de procesos de discriminación, exclusión y marginalidad se vivenció en esos colectivos más que en ningún otro.

Pasada la década de los noventa y su orientación pro “Consenso de Washington”, sobrevino a inicios del siglo XXI una importante reorientación de las políticas públicas, sobre todo de las referidas al área social o asistencia. Los efectos de las crisis que asediaron a la región y el fracaso de las políticas implementadas a fines del pasado siglo generaron profundas crisis económicas que habilitaron un cambio en la orientación política: los vacíos de la “mano invisible del mercado” provocaron el resurgimiento de la planificación. Ésta se transformó en una concepción compartida por actores diversos (desde los organismos internacionales a los partidos políticos de izquierda).

Este nuevo paradigma de pensamiento fue presentado como un giro institucionalista, donde la lógica privada mercantil es transmutada por la “ingeniería social” desde el Estado (Garcé, 2011). Es así que Uruguay presenta, para mediados de la primera década del siglo XXI y habilitada por llegada del Frente Amplio, una serie de cambios en la matriz de protección social, así como en la institucionalidad en la cual esta se gesta, y en la agenda de medidas destinadas a erosionar la discriminación y fomentar la inclusión social.

¹³ Para la concreción de este modo heterodoxo, fue imprescindible la presencia de actores políticos y sociales específicos, como los partidos políticos de izquierda, los sindicatos y algunos sectores de los partidos tradicionales.

¹⁴ El sistema de seguridad y de asistencia social de Uruguay, que se construyó en las primeras décadas del siglo XX, se caracterizó por la amplia cobertura. Sin embargo, funcionó sobre un mercado de empleo con dosis significativas de informalidad y consolidó un componente de bienestar contributivo, relativamente estratificado según sector y categoría laboral, que se mantuvo restringido al universo de trabajadores formales (Filgueira 2007, Midaglia 2013).

Paralelamente y como espejo de lo sucedido en el resto del mundo, en Uruguay comenzaron a gestarse una serie de reivindicaciones sociales fundadas en la concepción de derechos, individuales o colectivos -y no en argumentos de conveniencia social o interés general- que ensancharon el campo de los derechos humanos. Así en la actualidad, según la reciente clasificación de Yamandú Acosta (2008), se distinguen no menos de cuatro generaciones de derechos: 1) los civiles y políticos; 2) los económicos y sociales; 3) los culturales (que comprenden especialmente el derecho a la diferencia); 4) los de la naturaleza (que, en palabras del autor, incluyen a los seres humanos en cuantos seres corporales naturales).

Asimismo, este fenómeno coincide con un “aparente” auge mundial de la democracia, como concepción filosófica y como sistema político, donde ocurre una identificación casi perfecta entre la democracia y los derechos humanos. Concomitantemente, a partir de los años ochenta –fundamentalmente a partir de los procesos de democratización en América Latina- la doctrina de los derechos humanos ha ido independizándose del concepto de democracia y asociándose al de democratización en clave de nuevos derechos. Así, para Michael Ignatieff, se asiste a un proceso en el cual los derechos humanos se han vuelto la nueva lengua del pensamiento moral global (2003: 191) y ciertos discursos lo asumen como ideología autosuficiente, con la que se pretende interpretar y reorganizar políticamente al mundo.

Si bien es válido que tras décadas de sufrir el impacto de numerosas dictaduras militares y conflictos armados internos, segregación y exclusión de grupos poblacionales específicos, algunos países de América Latina comenzaron a caminar en la década de los noventa por transiciones políticas o procesos de democratización, no resulta tan claro que estas instancias de democratización estén asociadas a procesos de incorporación o reconocimientos específicos en términos de construcción de ciudadanía. Sino que estas incorporaciones podrían estar obedeciendo a procesos exitosos o a una buena utilización de las ventanas o estructuras de oportunidad abiertas tras la llegada de los gobiernos progresistas en la región.

En paralelo a los recorridos mundiales, en las últimas dos décadas la política de la identidad ha adquirido cada vez más relevancia en Uruguay. En términos de Fraser (1995) se puede admitir que, a la demanda clásica de distribución en términos de clase, se ha sumando la demanda de reconocimiento de grupos que se sienten excluidos de la sociedad y el Estado debido a su raza, etnia u opción sexual (Carneiro 2014: 119). Si la *democratización* es entendida como la implementación, ampliación y/o profundización de la *democracia*, ésta debería suponer la incorporación política de todos los grupos que se encuentran excluidos, superando y enfrentando los déficit de participación ciudadana.

Sin embargo, habilitar o democratizar la participación, en el sentido de ampliarla, no supone, *per se*, una instancia de conversión ciudadana. Las tensiones a la interna de estos procesos de integración o ampliación, que en las últimas décadas han sufrido los sistemas políticos latinoamericanos, lleva a preguntarse sobre los desafíos en materia de construcción de ciudadanía que podrían estar implicando estos procesos de democratización, en clave de nuevos derechos para los grupos poblacionales antes mencionados.

Los reclamos de *nuevos derechos* (ND) se asocian a las actividades llevadas adelante por los llamados *nuevos movimientos sociales* (NMS). Entre estos se encuentran: feministas, ambientalistas, consumidores, LGBT, religiosos, ocupantes de viviendas, defensores de los derechos humanos; etc. Nacidos durante los años ochentas, estos movimientos han ido incrementando su cuantía y la incorporación de sus demandas en la agenda política y social.

En este contexto, uno de los elementos clave de los movimientos sociales es la construcción de la identidad, que se realiza mediante un atributo cultural o un conjunto de atributos culturales, que los sujetos organizan y priorizan en el transcurso de su experiencia y su acción. Así, la identidad se convierte en la fuente de sentido y experiencia para las personas. El *quién* que construye la identidad colectiva y el *para qué*, determina en buena medida el contenido simbólico y el sentido de quienes se identifican con ella o se distancian de ella (Castells 2010). En función de ello, y de que la construcción social de la identidad siempre tiene lugar en un contexto marcado por las relaciones de poder, Castells propone tres orígenes y formas para crear identidad: *la identidad legitimadora*, introducida por las instituciones dominantes de la sociedad para extender y racionalizar su dominación frente a los actores sociales; *la identidad de resistencia*, generada por aquellos actores que se encuentran en posiciones/condiciones devaluadas o estigmatizadas por la lógica de la dominación, por lo que construyen espacios de resistencia; y *la identidad proyecto* cuando los actores sociales, basándose en los materiales culturales de que disponen, construyen una nueva identidad que redefine su posición en la sociedad y al hacerlo buscan la transformación de toda la estructura social.

Según la tipología propuesta por Alain Touraine (1996) estos movimientos se definen en función de tres principios fundamentales: *principe d'identité*, *principe d'opposition* y *principe de totalité*. O sea en función de la identidad del movimiento, de los grupos a los cuales él se opone o considera sus enemigos y de la propuesta social que exhibe. Estos tres factores son claves para catalogar a los movimientos sociales, establecer la definición que cada uno de ellos hace de sí mismo e identificar los intereses que representa, las oposiciones externas que reconoce y los objetivos sociales que persigue.

Según Kymlicka y Norman se distinguen, tres tipos de derechos demandados por estos movimientos, con características y consecuencias diversas.

a. Derechos especiales de representación

Para muchos grupos, el reclamo de derechos grupales toma forma de una demanda de representación especial en los procesos de decisión política del conjunto de la sociedad. Young (1994) considera que tales derechos son una respuesta a las condiciones de opresión y probablemente deban ser tomados como medidas temporarias en la marcha hacia una sociedad en que la necesidad de una representación especial deje de existir.

b. Derechos de autogobierno

En algunos casos el reclamo de derechos grupales no es considerado una medida temporaria y no es correcto decir que se trate de una respuesta a una forma de opresión que algún día será eliminada. Las poblaciones aborígenes y otras minorías nacionales exigen derechos permanentes e inherentes, fundados en el principio de autodeterminación.

c. Derechos multiculturales

En algunos casos los reclamos incluyen el financiamiento público de la educación bilingüe y de los estudios étnicos, así como la suspensión de aquellas leyes que obstaculizan sus prácticas religiosas. Se supone que estas medidas ayudaran a los inmigrantes a expresar su particularidad cultural y el respeto de sí mismos, sin por ello impedir su éxito en las instituciones económicas y políticas de la sociedad dominante. Al igual que los derechos de autogobierno, estos derechos no necesitan ser temporarios, ya que las diferencias culturales que promueven no son algo que esperemos eliminar. Pero, a diferencia de los derechos de autogobierno, los derechos multiculturales aspiran a promover la integración en la sociedad global, no la independencia. Vale aclarar que estas tres clases de derechos pueden superponerse en el sentido de que algunos grupos pueden reclamar varias de ellas al mismo tiempo.

2.1 Nuevos derechos en Uruguay

En Latinoamérica, la sociedad civil ha jugado un importante papel (Álvarez, Dagnino and Escobar, 1998). La movilización de la sociedad civil empezó a demandar en los últimos años de la década de 1970 por una sociedad más democrática y de apertura política. En los ochentas, muchos de los movimientos en Latino América persiguieron como objetivos el establecimiento de sistemas y estructuras democráticas. Paulatinamente, los movimientos fueron incorporando nuevos elementos como la multiplicación de protestas sociales contra el modelo de desarrollo propuesto por el “Consenso de Washington”.

Dado que los años noventa América Latina fueron intensos en términos de reformas e iniciativas de modificaciones estructurales, la actividad política se vio atravesada por diferentes movimientos sociales de significación nacional (Somuano 2007)¹⁵. En su conjunto los movimientos sociales, y por ende el espacio de la sociedad civil, se convirtió en un recinto altamente significativo para la promoción de derechos sociales y políticos. Concretamente en Uruguay los noventa también provocaron la reacción y acción de NMS. Un ejemplo de esto es la resistencia a la privatización del agua en Uruguay la cual es protagonizada por un emergente movimiento social que ha integrado diferentes perspectivas en la defensa de una gestión pública, participativa y sustentable de este bien común¹⁶.

Sin embargo, durante la última década también se asiste a un incremento de los NMS conjuntamente con un aumento de los debates relativos a los nuevos derechos. En este sentido se han aprobado leyes de cabal importancia como la despenalización del aborto (Ley N° 18.987), la reserva de un porcentaje de empleos públicos para los afrodescendientes (Ley N° 19.122¹⁷) y la regulación de la producción y el consumo de marihuana¹⁸.

Adicionalmente, en el plano de los llamados derechos LGBT, Uruguay suele ser identificado entre los más liberales de América del Sur. La actividad sexual entre personas del mismo sexo es legal desde 1934 y se han sancionado una serie de leyes contra la discriminación. A los homosexuales se les permite formar parte de las Fuerzas Armadas y desde 2008 se reconoce legalmente su concubinato, situación que proporciona la mayor parte de los derechos del matrimonio. Asimismo en 2009 se incluye el derecho de adopción, convirtiendo a Uruguay en el primer país latinoamericano en permitir la adopción de niños/as por parte de parejas del mismo sexo. Asimismo, a partir del año 2008 se oficializó setiembre como el mes de la diversidad, la cual luego de una serie de

¹⁵ A modo de ejemplo se puede mencionar el levantamiento zapatista en la selva Lacandona en 1994 -que hizo visibles las demandas de indígenas y campesinos-; la “Guerra del Agua” cochabambina y las luchas del movimiento cocalero en el Chapare boliviano; la emergencia y extensión del movimiento de trabajadores desocupados en Argentina; las iniciativas de ocupaciones de tierras masivas del Movimiento de Trabajadores Sin Tierra en Brasil; las movilizaciones campesinas en Paraguay –que habilitaron la caída del presidente Cubas Grau y las protestas sociales en Perú que marcaron el fin del régimen de Fujimori destacadas (Somuano 2007).

¹⁶ Este movimiento, la CNDAV, consiguió el respaldo del 64,7% de la ciudadanía para aprobar una Reforma Constitucional donde se consagraron estos principios. Aquí se analiza el proceso de este movimiento desde la perspectiva de la antropología del ambientalismo

¹⁷ La Ley N° 19.122, determina que se diseñarán, promoverán e implementarán acciones en los ámbitos público y privado dirigidas a personas afrodescendientes. En tal sentido, se determinará un cupo no menor al 8 % en puestos de empleo en entidades públicas, cupos en becas y programas de capacitación, además de la inclusión del tema en programas de enseñanza y formación docente.

¹⁸ Esto convierte a Uruguay en el primer país latinoamericano en legalizar dicho consumo y en uno de los pocos países donde esta es legal para consumo no medicinal, junto con países como Holanda, Bélgica, Alemania, España, Suiza y Portugal, entre otros.

actividades culmina con la llamada *Marcha de la Diversidad Sexual*, la que actualmente –y pretendiendo incluir un campo de demandas más amplio- ha sido denominada tan solo *Marcha de la Diversidad*. Asimismo, el 10 de abril de 2013 la ley de “Matrimonio igualitario” fue aprobada en el parlamento uruguayo.

Más allá de la incidencia de los NMS para la consecución de los ND, es pertinente no perder de vista que la mayoría de los comportamientos políticos y sociales del país han estado estructurados y tamizados por la presencia de fuertes partidos políticos, que en algún punto facilitan parte y “tradicionalizan” las nuevas demandas. Dado que en Uruguay tuvo lugar el procesamiento de una *ciudadanía integral*, provocado por la simultaneidad en el reconocimiento jurídico y extensión de los derechos políticos y sociales a través de un rol protagónico de los partidos políticos “tanto en la toma de decisión como en la canalización de la cuestión social” (Castellano Christy 1996: 107), el caso uruguayo se alejó de los tipos polares de expansión de la ciudadanía y consagró una instancia diferencial caracterizada por la constitución primaria de la ciudadanía social y económica “antes que darse plenamente como ciudadanía política” (Panizza 1990: 35).

A pesar de la mentada *integralidad*, el conflicto y la negociación estuvieron presentes, y obviamente, generaron rispideces y amenazas de inestabilidad política y económica. Más allá de esto, el conflicto fue procesado y tamizado por la presencia de partidos políticos ávidos en la amortiguación e integración de diversas demandas sociales. La centralidad de los partidos es un dato de larga duración y clave configuradora de nuestra política (Caetano, Rilla, Pérez 1984: 40).

Ya que se puede afirmar que fueron los partidos políticos quienes organizaron a la sociedad, primero, y después a la ciudadanía, permitieron que sea más fácil el ingreso de la ciudadanía a la lógica participativa, pluralista y democrática. En otras palabras, habilitaron un ingreso “no traumático” en comparación con los procesos en otras regiones. Los partidos políticos uruguayos funcionaron como mecanismos amortiguadores del posible conflicto ante la expansión de la ciudadanía y esto se debe fundamentalmente a que “(...) la ciudadanía igualitarista se realizaba en el partido” (Pérez 1988: 50).

Partiendo de esta premisa es que aquí adscribimos a la lógica institucionalista en su vertiente histórica, haciendo eco a la idea de que las trayectorias actuales dependen de los caminos recorridos en anteriores trayectorias, de carácter acumulativo. De esta manera, la tramitación de los ND es heredera de los anteriores acontecimientos de expansión de la ciudadanía.

3. Caso: derechos LGBT

3.1 Definición de la población objetivo

LGBT es una sigla que designa a los grupos no heteronormativos tales como gays, lesbiana, bisexuales y transexuales. Este término data de los años noventa y busca reemplazar el término “comunidad gay” el cual no representaba a todos los miembros del grupo. El uso moderno del término busca enfatizar en la diversidad de las culturas basadas en la sexualidad y la identidad de género, y se puede aplicar para referirse a alguien que no es heterosexual, en lugar de aplicarlo exclusivamente a personas que se definen como homosexuales, bisexuales o transexuales¹⁹.

Dado que el ideal de ciudadanía universal ha guiado la evolución emancipatoria de la vida política moderna -desde el momento en que la burguesía desafió los privilegios aristocráticos exigiendo iguales derechos políticos para los ciudadanos/as como tales, grupos como las mujeres, los/as trabajadores, los/as judíos, los/as negros y muchos otros han presionado para ser incluidos en la categoría de ciudadanos/as (Young 1994: 4)- los “nuevos movimientos” han incluido demandas de ciudadanía para todas las personas y para cada persona.

En el ejercicio de concebir la igualdad como identidad, el ideal de ciudadanía universal conlleva al menos dos significados adicionales a la extensión de la ciudadanía a todas las personas, a saber: la universalidad definida como general en oposición a particular, es decir, lo que los ciudadanos/as tienen en común como antítesis de aquello en que difieren; y la universalidad en el sentido de leyes y reglas que enuncian lo mismo para todas las personas (leyes y reglas ciegas a las diferencias individuales o grupales).

La argumentación que subyace a los criterios de ciudadanía diferenciada, defendida por estos colectivos, sostiene que en la medida en que los grupos son culturalmente diferentes, el tratamiento igualitario resulta injusto en muchos temas de política social, en tanto niega esas diferencias culturales o las convierte en un lastre. Impliquen cuotas o no, los programas de acción positiva o afirmativa infringen el principio de tratamiento igualitario, puesto que toman en consideración la raza o el género a la hora de establecer criterios para la admisión a escuelas, la consecución de trabajos o, de forma más general, la promoción de una persona (Young 1994: 13).

Dar prioridad a la raza, al género o a la diferencia sexual se considera o una compensación a los grupos que han sufrido discriminaciones en el pasado o una indemnización por las desventajas presentes que dichos grupos sufren en virtud de su historia de discriminación y exclusión. Además de esas justificaciones mencionadas las políticas de acción positiva se pueden entender como mecanismos compensadores de los

¹⁹ Para dar cuenta de esta inclusión, una variante popular incluye la letra Q de *queer* (LGBTQ) para aquellos que no estén específicamente representados por LGBT, como los pansexuales, intersexuales, etc.

sesgos culturales de los patrones y criterios de evaluación empleados por las escuelas o empresarios. Estos patrones y criterios de evaluación reflejan, al menos hasta cierto punto, la vida específica y la experiencia cultural de los grupos dominantes, blancos, anglos, u hombres. Asimismo, en una sociedad grupalmente diferenciada el desarrollo de patrones y criterios de evaluación totalmente neutrales resulta difícil o imposible, puesto que la experiencia cultural de las mujeres, los/as negros y los/as latinos y las culturas dominantes son en muchos aspectos irreductibles a una medida común (Kymlicka y Norman 2002). Por todo lo dicho anteriormente, las políticas de acción positiva o afirmativa compensan el dominio de un conjunto de atributos culturales.

En el Uruguay se han promulgado en los últimos años un conjunto de leyes destinadas a incluir en el debate los preceptos acerca de la ciudadanía anteriormente citados. Es así que se ha procesado una ampliación de los márgenes de la ciudadana, que progresivamente se aleja del ideal clásico universal que solía contemplar un individuo de carácter mayormente homogéneo. A continuación, se mencionan las principales leyes implementadas en este sentido. Como se verá, estas incluyen desde inclusión en instituciones clásicas tales como el matrimonio como leyes de protección ante posibles situaciones de discriminación.

3.2 Normativa destinada a garantizar los derechos ciudadanos del grupo LGBT

Ley 19.075 Matrimonio igualitario: Dos personas de igual o diferente sexo, cualquiera sea su identidad de género u orientación sexual pueden acceder al matrimonio civil, siendo éste el único reconocido por ley.

Ley 18.246 Unión Concubinaria: Aquellas parejas que convivan un mínimo de 5 años (más allá de que su situación sea pública o no), pueden acceder a este beneficio.

Ley 18.620: Cambio de nombre y sexo registral: Es una normativa que está dirigida hacia personas trans (travestis, transexuales, transgenero) que se sometieron a una operación de reasignación de sexo; trans mayores de 18 años con un mínimo de dos años de antigüedad en su identidad (no es necesario estar operada/o, ni haber tomado hormonas); trans menores de 18 que cuentan con el consentimiento de sus padres; trans menores de 18 sin el consentimiento de sus padres que solicitan a un abogado y a un/a curador/a apoyo para iniciar el trámite. Los beneficios que se generana partir de esta normativa son los siguientes: permite acceder a una cédula de identidad, credencial cívica y pasaporte que reconozca la identidad y el nombre con el que eligió vivir la persona (manteniendo el número original de los documentos, solo modificándose el nombre y/o sexo). Asimismo, se habilita modificar toda la documentación oficial que esté a su nombre (títulos de estudio, certificados de cursos, partida de nacimiento, etc.) y permite el acceso a todos a todos los beneficios sociales que se reconocen al sexo elegido (por ejemplo, los beneficios que la Seguridad Social da a las mujeres). Sin embargo, esta normativa no permite contraer matrimonio.

Ley 18590: Derecho a adopción: Pueden ejercer este derecho en forma individual, cualquier persona mayor de 25 años, las parejas del mismo sexo que formalizaron la unión concubinaria, uno/a de los miembros de la unión concubinaria respecto al hijo/a biológico/a adoptado previamente por el otro integrante que no tenga relación legal con el/la otro/a progenitor/a. Los beneficios adquiridos a partir de esta legislación refieren a que la persona adoptante representa al menor legalmente en todas las instancias (educación, salud, justicia); el niño/a pasa a tener los apellidos de la pareja o persona adoptante y se rectifica la partida de nacimiento.

Ley 17.817 y el art. 149 del Código Penal: Problemas de discriminación. La normativa reglamenta los pasos a seguir ante diversas situaciones dónde se procese la discriminación. En una institución pública (escuela, liceo, hospital, oficina pública²⁰); en una comisaría (arresto, maltrato, agresión verbal²¹); un individuo discrimina a otro/a/s en la calle.

3.3 Tipos de derechos LGBT

La normativa puede clasificarse según se adscriban al tipo de demandas y su origen histórico. Así se señalará que los *derechos civiles y políticos*: surgidos en el siglo XVIII, buscan la protección individual frente a la posible agresión de cualquiera de los órganos públicos. Algunos de los derechos de este tipo son: derecho a la vida, libertad, seguridad jurídica, a circular libremente, elegir la residencia, a la nacionalidad, a no ser esclavizado ni torturado, al libre pensamiento, a practicar cualquier religión, a expresar ideas, entre otros. Los *derechos económicos, sociales y culturales*: estos derechos tienen el objetivo de garantizar el acceso a la educación, el trabajo y a la cultura y garantizar el bienestar económico, todo esto a fin de asegurar el desarrollo de las personas y pueblos; y los *derechos de los pueblos*: estos derechos tienen que ver con cuestiones supranacionales, como lo son el derecho a tener un medio ambiente sano o la conservación de la paz.

Al respecto es importante señalar que las leyes mencionadas se corresponden fundamentalmente con el reconocimiento de derechos del tipo civiles y políticos. En tanto, los derechos económicos y sociales, relacionados en este caso con el acceso al trabajo, han comenzado a tramitarse posteriormente, una vez garantidos los primeros. Ahora bien, *¿Qué*

²⁰ Hacer la denuncia ante la autoridad competente (por ej. director de liceo u hospital) y solicitar una reunión. Si no hay respuesta, conseguir un/a abogado/a sensible ante la diversidad sexual que presente una petición calificada. Esto exige a la autoridad competente dar una respuesta. En caso de que la respuesta fuera inexistente o negativa se puede presentar la denuncia ante la Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Otra Forma de Discriminación. Esta Comisión puede citar a las autoridades implicadas para que tomen medidas que cesen con la discriminación, puede resolver hacer denuncias públicas sobre estos actos discriminatorios e iniciar acciones legales penales contra los individuos implicados.

²¹ Buscar un abogado y realizar una denuncia judicial ante un Juzgado Penal. Fallo judicial.

concepciones de ciudadano encierran las leyes mencionadas? En primer lugar interesa señalar que el universo es heterogéneo, en otras palabras, las leyes promulgadas incluyen un amplio abanico en cuanto tipo de derechos. Estas incluyen desde acciones de reconocimiento (políticas de diferencia) que pretenden incluir e invisibilizar diferencias, tales como la ley de reasignación de sexo; hasta leyes de protección ante discriminación, pasando por leyes de inclusión en instituciones tradicionales y propias de la cultura tradicional burguesa tales como el matrimonio o la constitución de la familia (concubinato). Es interesante notar aquí que –a diferencia de los grupos étnicos como ser los afrodescendientes- las primeras leyes surgieron para garantizar el acceso a derechos que según definía la constitución eran universales en el caso de personas adultas. En contraposición, los grupos afros han iniciado el reclamo de sus derechos desde las leyes de inclusión laboral y antidiscriminatorias.

En otras palabras, mientras la comunidad LGBT inició un proceso de visibilización orientado a la sanción de *leyes de reconocimiento e inclusión*, la comunidad afrodescendiente se movilizó –teniendo ya garantidos los reconocimientos ciudadanos básicos- por el camino de las *normativas de la diferencia* (generalmente abocadas al mercado laboral). Actualmente, una vez sancionadas las leyes mencionadas, la delegación de la Unión Trans del Uruguay solicitó al Parlamento impulsar un proyecto de Ley para que el Estado les reserve una cuota de sus puestos de trabajo, apelando al “desigual tratamiento” en el tratamiento que debieran recibir en virtud de su condición “diferente” y por ende sujeta a procesos de discriminación y estigmatización.

En segundo lugar, los derechos ciudadanos, entre los que sobresalen los derechos de participación y comunicación política, son más bien concepciones positivas. No garantizan la libertad respecto de coerciones externas, sino la participación en una práctica común, cuyo ejercicio es lo que permite a los ciudadanos convertirse en aquello que quieren ser, en sujetos políticamente responsables de una comunidad de libres e iguales. Es decir, que a la garantía de derechos sociales básicos le siguen por parte de este grupo, el reclamo de derechos económicos.

En síntesis, respecto a los “nuevos” derechos LGBT, es necesario mencionar que se ha avanzado muy poco en este campo. Los derechos mencionados parecen estar transitando por vías mayormente liberales, en tanto se ha prestado poca atención a los mecanismos de involucramiento y cohesión ciudadana de estos grupos. En este sentido, se ha argumentado esto se corresponde a una cuestión de orden, donde los derechos y mecanismos de participación solo entrarían cuando ya estuviesen garantidos los mínimos de reconocimiento social y acceso económico.

En este sentido, el proceso político dado para la promoción de esta nueva normativa sirve al control de la actividad del Estado por ciudadanos que en el ejercicio de sus

derechos privados. Es decir, por una parte el Estado reconoce su diferencia, en tanto por otra los incluye en el imaginario de ciudadano universal mediante la integración del grupo a instituciones normativizadoras tradicionales tales como la familia (casamiento, concubinato).

Las primeras de las sanciones demandas por este colectivo “diferente” ha sido paradójicamente la inclusión en el esquema tradicional de familia a través de la ley de concubinato. Esta ley por un lado “organiza” y “normaliza” el tipo de vínculos establecidos entre parejas LGBT, a la vez que garantiza ciertos derechos de índole económicos. Posteriormente, el matrimonio igualitario irá más allá, consagrando esencialmente nociones simbólicas, ya que con la ley de concubinato se garantizan los derechos socioeconómicos. El matrimonio entre personas del mismo sexo es una medida que beneficia fundamentalmente a la clase media y alta ya que es justamente su valor simbólico lo que permite incluir a estos grupos plenamente en la sociedad.

4. La inclusión de la perspectiva de género

La expresión género surge como una acepción adoptada entre feministas americanas para insistir en la cualidad fundamental social de las distinciones basadas en el sexo. El mismo refiere a conceptos analíticos, pero denota la acogida política del tema (Scott, 1986). Posteriormente se ha ido desarrollando como una categoría de análisis, relacional entre varones y mujeres, dejando atrás determinismos biológicos y denotando las construcciones culturales. Se utiliza para tratar las relaciones sociales entre los sexos.

El debate acerca de la equidad de género encierra la discusión en torno a la ciudadanía de las mujeres; es decir, de la posibilidad de ejercer los derechos real y plenamente más allá de que los mismos estén absolutamente garantizados por el sistema legal (Borelli, 2008). Se estima que la mayoría de las mujeres goza de una ciudadanía restringida en cualquiera de esas dimensiones; ya que, a pesar de tenerlos formalmente garantizados, en lo cotidiano no ejercen realmente sus derechos porque el trabajo no remunerado, el escaso tiempo libre y las tareas que el mundo reproductivo o del cuidado *imponen* son una variable de restricción para el ejercicio de una ciudadanía plena (Borelli, 2008).

La discusión sobre las desigualdades de género en Uruguay, ha estado centrada principalmente en las inequidades salariales en el mercado de empleo, en materia de cuidados y otras responsabilidades domésticas, y a la representación política. Uruguay ocupa uno de los peores lugares respecto al porcentaje de mujeres en el Parlamento; la media mundial se ubica en el 21,8%, los peores desempeños en el 16%, que son los países árabes; mientras Uruguay tiene el 13,1%, lo que lo ubica en el lugar N°103 del ranking mundial de representación parlamentaria femenina que elabora la ONU MUJERES (Fuente Mapa 2014 de las Mujeres en Política).

En el período comprendido entre 2005 a la actualidad, se han aprobado una serie de leyes y medidas concernientes al género. Entre ellas se hallan: Ley de Acoso Sexual N° 18561 del año 2009, Ley de Jornada Laboral de la madre adoptiva N° 18436 de año 2008, Ley de Salud Sexual y Reproductiva N° 18426 del año 2008, Flexibilización y acceso a la jubilación considerando cargas familiares N° 18395 del año 2008, Licencia por paternidad N° 18345 del año 2008, Unión concubinaria N° 18395 del 2008, Obligación de implementar políticas con perspectiva de género en el Presupuesto Nacional N° 18172 del 2007.

Desde el punto de vista de la institucionalidad, se ha profundizado el Instituto Nacional de las Mujeres²² de MIDES (Ministerio de Desarrollo Social). En este sentido ha desarrollado servicios públicos de atención a mujeres en situación de violencia y en situación de trata con fines de explotación sexual comercial.

Asimismo las políticas sociales de trabajo protegido, como Uruguay Trabaja dentro del Plan de Equidad, que contemplan cuotas para mujeres. Del mismo modo que se regula en materia de acoso laboral, dignificando el trabajo de las mujeres. Además de una ley fundamental que regula las licencias por maternidad y paternidad, con el agregado de la reducción de la jornada laboral bajo el concepto de licencia parental; es decir, que admite la posibilidad de alterar entre el padre y la madre.

La representación política de las mujeres es un asunto clave ya que formar parte de los procesos de toma de decisión hace al ejercicio de ciudadanía. En esta línea desde la teoría feminista se ha enfatizado en que el sistema de género dominante ha condicionado el desarrollo de la ciudadanía política de las mujeres (Johnson *et al.* 2013). Según la misma, como la mayor responsabilidad doméstica recae sobre las mujeres, las cuales también se han insertado masivamente al mercado de trabajo, opera como una traba al ejercicio ciudadano de las mismas, ya que la participación política se ve dificultada. Es decir, las desigualdades entre varones y mujeres en la responsabilidad doméstica operan como un obstáculo al ejercicio real de ciudadanía de las mujeres.

²² El Instituto Nacional de las Mujeres fue creado en 2005 en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (Ley N° 17.866, art. 6). Se trata del organismo rector de las políticas de género, responsable de la promoción, diseño, coordinación, articulación y ejecución de las políticas públicas desde la perspectiva de género así como también de su seguimiento y evaluación. Con tal sentido, se constituye como el garante de los Derechos Humanos de las mujeres y como el promotor de la igualdad de oportunidades para el acceso a los servicios y recursos que contribuyan a erradicar la pobreza y la exclusión de las mujeres. Asimismo, tiene como objetivo garantizar el acceso y la plena participación de las mujeres en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones (www.inmujeres.gub.uy).

De este modo las leyes de cuotas “facilitan” el acceso de las mujeres a un espacio de toma de decisiones como lo es el Parlamento, pero no lo asegura. Tampoco garantiza la participación de las mujeres en otros espacios como los gabinetes ministeriales, etc. Las mismas son mecanismos de acción afirmativa que parten de la premisa de que las relaciones desiguales de poder que existen en la sociedad inciden en el sistema político y hacen que no todas las personas puedan competir en igualdad de condiciones para hacer efectivo su derecho ciudadano (Johnson *et al.* 2013). Su finalidad es contrarrestar estos sesgos para asegurar o facilitar el acceso a cargos de decisión política a estos grupos excluidos.

Pese a las medidas mencionadas, se suscitan importantes interrogantes, esencialmente referidas a la categorización de “las mujeres”. *¿Existen intereses de “las mujeres” independientemente de su clase social de pertenencia, etnia, cultura y región? ¿Por qué deben estos intereses estar representados como grupos? ¿Invisibilizan los derechos “del grupo” las diferencias al interior del mismo; en términos de las relaciones asimétricas múltiples entre “las mujeres”? En definitiva, ¿existen los intereses de “las mujeres” como grupo?*

Molyneux indagando acerca de los “intereses de las mujeres”, presentaba en 1985 una distinción referida a objetivos de corto y largo plazo. La autora dirá que existen intereses que las mujeres en general comparten; “intereses de género”, diferenciándolos de la falsa homogeneidad impuesta por la noción de los intereses de “las mujeres”. Así, describía los intereses de género como aquéllos que “las mujeres” desarrollan en virtud de su posicionamiento social a través de los atributos de género. Esta distinción plantea en sí misma varias preguntas: *¿cómo pueden plantearse demandas de género en el marco de un sistema patriarcal? ¿Son los intereses inmediatos prioritarios sobre aquellos fines de largo plazo? ¿Demandar medidas urgentes o inmediatas de corto plazo puede significar menoscabar la lucha en el largo plazo?* Intentar hacer frente a tales cuestiones, Molyneux (1985: 232) distingue dos tipos de intereses, complementarios y en ciertos casos contrapuestos. Por un aparte estarían los *intereses estratégicos de género*, los cuales se identifican con el análisis de la subordinación de las mujeres y de la formulación de un esquema normativo alternativo, más satisfactorio al que actualmente existe. Por otra parte, los *intereses prácticos de género* referirán a aquellos que se formulan inductivamente y

surgen de las condiciones concretas del posicionamiento de las mujeres en la división de trabajo basada en el género. Estos últimos más bien responden a necesidades inmediatas, y en general no suponen una meta estratégica –de largo alcance- tal como la emancipación de las mujeres o la igualdad de género.²³

Plantear a “las mujeres” como sujeto estanco sería incurrir en un error, en tanto -retomando a Mouffe (1993: 19)- un individuo puede ser el portador de una multiplicidad en sí mismo, es decir: ser dominante en una relación y al mismo tiempo estar subordinado en otra. Por tanto, la “identidad” de este sujeto es múltiple y contradictoria, y siempre fijada temporalmente. Por esta razón, se deberían contemplar clivajes contextualizados social e históricamente, que garanticen que todas las voces sean escuchadas y representadas en sus intereses y necesidades.

En relación a las medidas expuestas, deberíamos interrogarnos acerca de las relaciones de clase implicadas en la agenda de género. ¿Acaso representa el mismo “valor social” para las mujeres pobres (en gran medida desempleadas o adscriptas al mercado informal) la adopción de “políticas orientadas hacia los cuidados”, o la implementación de cuotas parlamentarias? ¿Cómo se ha articulado la agenda de género con las demandas de clase en el camino de conversión de las demandas del movimiento de mujeres en issues políticos?

5. Las acciones afirmativas y el caso de la población afrodescendiente en la administración progresista

En Uruguay, la población afrodescendiente –junto a otras minorías étnicas- ha enfrentado desde larga data dificultades para su inclusión e integración social. En ese sentido es que se destaca la persistencia de la inequidad y desigualdad, herederas de generaciones previas. Expresadas en aspectos estructurales y en vivencias cotidianas, es que se visualiza que la variable raza-etnia es una de las fuentes de la desigualdad en Uruguay (Olaza, 2011). A pesar de que en Uruguay, y a diferencia de lo sucedido en Cuba, Haití o Brasil, la población afrodescendiente fue menor y su incorporación en las actividades productivas diferentes, lo que habilitó la concreción de un proceso de

²³ Es interesante notar que el planeo de Molyneux nos remite a varias de las tensiones en las que se hallan las políticas públicas que pretenden tener enfoque de género en la actualidad. Entre muchos otros, podríamos citar los casos en Uruguay del Régimen de Asignaciones Familiares (modificado en 2008) mediante el cual la asignación es recibida por la mujer, en vez del varón. Se pretendió procurar que dicho beneficio llegue efectivamente a sus beneficiarios –los menores de 18 años- y que las *mujeres-madres* tengan el control sobre estos recursos como empoderamiento en el hogar. Esta medida se orienta con fines prácticos, sin embargo puede obstaculizar fines estratégicos de la lucha feminista en tanto refuerza el rol “*mujer-madre-cuidadora*” al interior del hogar.

aculturación más acelerado²⁴ (Pujadas, 1993) fueron evidentes los déficits en materia de reconocimiento de derechos.

De acuerdo a los primeros datos generados por el país, en 1990 la minoría afrodescendiente representaba cerca del 1% de la población y por tanto poseía escaso peso electoral para canalizar sus reclamo via por esta. Así, esta cultura subalterna optó por la rendición de cuentas societal (Smulovitz y Peruzzotti, 2006) para gestionar sus demandas, mediante la creación de la Organización Mundo Afro²⁵. Ésta emergió como un movimiento social defensivo-ofensivo que se asumió como portador de una cultura propia, mantenida a lo largo del tiempo a través de la intensificación en la difusión de su aporte a la cultura nacional, principalmente representada por el tambor, el candombe y las llamadas (Olaza, 2008).

Los objetivos de la organización pueden agruparse en tres grandes principios. En primer lugar luchar contra el racismo y la discriminación en todas sus formas; luchar contra la invisibilización de la población negra en Uruguay y luchar contra la pobreza y las condiciones de privación socioeconómicas que afectan a afrodescendientes. A su vez, en su narrativa de injusticia la discriminación y el racismo pasaron a ser consideradas como violación de derechos humanos.

La construcción de la agenda de la organización no fue sencilla, pero básicamente se fundó sobre los lineamientos vislumbrados por Carneiro (2014): movilización directa y denuncia en el espacio público; revisionismo histórico como parte de una batalla cultural frente a la visión europeizante –clásica de nuestra historiografía-; utilización de la comunidad internacional para “presionar desde afuera”; utilización del cambio en la estructura de oportunidad política que brindaba el arribo de la izquierda al gobierno.

Tras las denuncias procesadas por este colectivo, a partir de la década del noventa, el país comenzó a revisar la problemática asociada a la relación entre mayorías y minoría. Éstas iniciativas se tradujeron en informes y documentos presentados ante organismos internacionales, así como también en foros y conferencias nacionales. Específicamente, en 1996 la Encuesta Nacional de Hogares incorporó el ítem raza, en 2006, en 2008 lo hizo la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada y en 2011 lo hizo en el Censo Nacional. Las encuestas mencionadas, como también el censo, permitieron obtener información sobre ascendencia racial de la población uruguaya y la situación de las minorías. Específicamente

²⁴ Asimismo permitió que esta minoría adquiriera, progresivamente, los valores y patrones de comportamiento propios del grupo dominante.

²⁵ Se trata de una organización con fuerte visibilidad en la opinión pública y que ha aglutinando, paulatinamente, a grandes personalidades de la cultura afrodescendiente del país. Vale mencionar que Mundo Afro no es la primera expresión en materia de organización, ya que en las elecciones de 1938 se presentó el Partido Autónomo Negro (PAN), en 1941 se fundó la Asociación Cultural y Social Uruguay (ACSU), hoy denominada Asociación Cultural y Social Uruguay Negro (ACSUN) (Carneiro, 2014).

se destacó la marginalidad y la informalidad del vínculo con el mercado de empleo, factor que acentuaba los procesos de exclusión sufridos por décadas anteriores.

Si bien la llegada del Frente Amplio al gobierno supuso un cambio en la estructura de oportunidades para este colectivo específico debe mencionarse que el mismo había logrado cierta influencia durante el período del Presidente Jorge Batlle (2000-2005). Sin embargo lo que realmente significó el arribo del Frente Amplio al gobierno fue una mayor influencia del tema raza en la discusión de las políticas públicas sociales, alimentado por un acercamiento e identificación de algunos referentes partidarios de la coalición de izquierda con algunos de los dirigentes de OMA²⁶. En otras palabras, las propuestas que desde OMA fueron realizadas, encontraron recepción por parte del elenco político, habilitando su concreción mediante la promulgación de legislación específica, colocando a este movimiento social en el centro de la canalización de este tipo de demandas.

La política de reconocimiento hacia los afrouruguayos incorporó, como será visto a continuación, los aportes a la cultura. Al respecto, el Estado uruguayo presentó una petición a las Naciones Unidas a favor de declarar el *candombe* como parte del patrimonio intangible de la humanidad²⁷, sumándose al *Día nacional del Candombe, la colectividad afrouruguaya y la equidad racial* que se celebra cada 3 de Diciembre. Lo que supuso un reconocimiento a la identidad e historia del colectivo.

Según la información institucional del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), luego de atender a la emergencia social, resultaba prioritario tomar una serie de medidas para enfrentar los problemas de discriminación y desigualdad que sufridos por algunos sectores sociales. Por eso, la cartera comenzó a aplicar acciones afirmativas hacia este colectivo específico, como por ejemplo ponderar al momento de otorgar un empleo el hecho de que un postulante sea negro o transexual²⁸.

La Ley N° 19.122²⁹ (*Afrodescendientes: Normas para favorecer su participación en las áreas educativo y laboral*) reconoce, en primer lugar, que la población afrodescendiente que habita en Uruguay ha sido históricamente víctima del racismo, la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista –acciones declaradas en la actualidad como crímenes contra la humanidad según lo establecido por el Derecho

²⁶ Un ejemplo claro de este relacionamiento fue el nombramiento de Romero Rodríguez –fundador de OMA– como asesor de Tabaré Vázquez en las temáticas relativas a los afrodescendientes. En el actual período de gobierno fue nombrado embajador itinerante de Uruguay y se desempeñó como técnico especializado en discriminación racial para Naciones Unidas en varios países de América Latina, siendo los últimos Brasil y Ecuador.

²⁷ En 2009 el *Candombe* fue declarado por UNESCO.

²⁸ Como se verá en esta ponencia, también se implementaron acciones afirmativas para la población trans. Específicamente se incluyeron en los formularios el ítem "mujer trans" o "hombre trans" cuando se pide especificar el género y realizar talleres para "sensibilizar" a los funcionarios públicos.

²⁹ La normativa fue sancionada el 21 de Agosto de 2013.

Internacional-. En segundo lugar, declara de interés general el diseño, promoción e implementación de acciones afirmativas en los ámbitos públicos y privados, dirigidas a los integrantes de la población afrodescendiente, en pos de la equidad racial. De este modo, sostiene la normativa, se estará contribuyendo a la garantía del pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos y económicos, sociales y culturales. Para la consecución de estos, la normativa encomienda al Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) la instalación de un cupo no menor al 8% destinado a la población afrodescendiente, en los diversos programas de capacitación y calificación que implemente.

La normativa presenta, en un primer momento una declaración que asume a la trata esclavista del siglo XIX como crimen de lesa humanidad, en concordancia con lo establecido por los organismos internacionales de derechos humanos. A partir de allí, se estipulan una serie de propuestas afirmativas que tendrán un plazo de 15 años y que serán evaluadas cada 5 años.

Estas suponen una cuota mínima de ingreso al Estado de 8% de los llamados que se realicen, para promover la participación de afrodescendientes en cursos de capacitación, modifica la ley de inversiones para introducir incentivos a los empresarios que decidan contratar afrodescendientes, al tiempo que también estipula que los sistemas de becas de educación terciaria y secundaria deberán ajustarse a las cuotas previstas para esta población.

Fundamentalmente, lo que la normativa realiza es una reivindicación de las acciones afirmativas, en el entendido que su aplicación conjunta a estrategias de políticas focalizadas implicarían la redistribución de recursos, el reconocimiento cultural y la representación de los propios actores en defensa de sus derechos. En otras palabras, la focalización de las acciones políticas afirmativas, podría convertirse en una herramienta eficaz para poblaciones en situación de vulnerabilidad y desventajadas en sus condiciones de vida. Ahora bien, vale preguntarse si la aplicación de este tipo de medidas, finalmente se constituye como un elemento capaz de construcción de ciudadanía.

En síntesis, es a partir de las acciones de los movimientos directamente involucrados como de la promulgación de leyes específicas para esta minoría, que se han producido avances en lo que respecta a la cuestión racial, sobre todo en relación al reconocimiento de la diferencia. Partiendo de las nociones clásicas del análisis de la normativa afirmativa destinada a la población afrodescendiente, es posible advertir que se ha transitado por instancias redistributivas en términos de políticas públicas.

La centralidad que el movimiento social OMA ha adquirido en las últimas décadas, haciendo uso del mecanismo de rendición de cuentas societal (Smulovitz y Peruzzotti, 2006), ha sido evidente. Ahora bien, se vuelve necesario problematizar esta centralidad en términos de representatividad. En otras palabras, cuán representados están los

afrodescendientes del interior del país por una organización que es, fundamentalmente, urbana y que comparte y reproduce aspectos propios de esa urbanidad (por ejemplo el carnaval montevideano). ¿Hasta dónde los avances en materia de reconocimiento y redistribución logran trascender la particularidad de un movimiento social que por trayectoria en la materia tiene las capacidades necesarias –información, capital social, etc.- para hacer uso de los mismos?

6. Conclusiones

Este trabajo pretendió presentar la tensión existente entre el reconocimiento de nuevos derechos y la construcción de ciudadanía, o en otras palabras, si el reconocimiento de nuevos derechos procesado durante la última década para colectivos específicos se constituyó como un mecanismo para la construcción de ciudadanía. Partiendo de esta premisa se analizó la situación de tres grupos poblacionales específicos: las mujeres, el colectivo LGBT y los afrodescendientes.

Si bien no se procuró brindar respuestas acabadas, sino más bien introducir una temática que es por demás compleja, se lograron determinar algunos indicios o reflexiones. Se mostró, que los grupos llamados “minoritarios”, han sido “favorecidos” con una serie de medidas políticas, fundamentalmente normativas y regulaciones, que apuntaron al reconocimiento, visibilización e inclusión social como minorías. Ahora bien, la serie de medidas adoptadas, han atribuido un valor y carácter positivo a la especificidad del grupo frente a los ideales de asimilación. Es decir, primaron la especificidad y particularidad de cada uno de estos grupos, estableciendo pocos vínculos con el conjunto. Apostar por la *ciudadanía diferenciada*, como la manera de lograr la inclusión y participación de todas las personas en la plena ciudadanía (Young 1994: 3), lleva intrínsecamente problemas de fragmentación y repliegue de estos grupos en sí mismos, volviendo muy dificultosos los vínculos entre estos grupos y el conjunto de la sociedad.

Asimismo, que el debate político contemporáneo, y que la justificación de acceso a los “nuevos derechos” esté dominado por el concepto de derechos humanos, hace que los argumentos sobre las formas políticas de legitimación pasen a ser canales secundarios y marginales. Esto supone, que las reivindicaciones sociales y las decisiones políticas repasadas se fundan en derechos, ya sea individuales o colectivos, y no se detienen en los argumentos de conveniencia social o interés general que están detrás de cualquiera de estos procedimientos o normativas.

De esta manera, las medidas llevadas adelante por el gobierno, y fundamentadas por las demandas de nuevos movimientos sociales específicos, no se trataría de acciones tendientes a la construcción de ciudadanía, sino más bien de aspectos que apuntarían a la

redistribución, en términos de políticas públicas, que incorporan aspectos de transversalización.

Finalmente, se destacan tres puntos centrales en los cuales se estructura este debate y las medidas en torno al mismo implementadas. En primer lugar, tal como se menciona en (Chasquetti, Guedes y Zeballos 2014) las medidas políticas implementadas por el actual gobierno han tenido el mayor impacto en términos de visibilidad en la población. El uso político electoral de estos temas ha sido un factor esencial en términos partidarios en el partido de gobierno a través de la clásica ecuación del “vino nuevo en odre viejo”. Esto es, en otras palabras, que a las clásicas demandas redistributivas se han adicionado las de representación, atrayendo particularmente a las nuevas generaciones. El “valor político” de las demandas redistributivas se ve representado en el hecho de que si bien el partido de gobierno ha sido quien, primeramente, ha adoptado esta bandera, crecientemente estas demandas se han articulado en todos los partidos políticos, claramente con variables grados de incidencia.³⁰ Asimismo, se destaca un uso personal de algunos políticos identificados con estos temas, y que han logrado construir su carrera a través de dos mecanismos: la visibilidad pública –vinculo con la opinión pública- que les aporta identificarse con estos temas, y el poder que obtienen a través del lobby con estos grupos.

En segundo lugar, al igual que ocurre con el mundo material, el mundo simbólico y la producción de conocimiento están sujetos a procesos de producción y venta. En otros términos, La Teoría (en mayúsculas) que sustenta a estas nuevas tendencias, se produce en el “Norte” y por ende se produce y enraíza a imagen y semeja de una realidad que le precede. En el “Sur”, por su parte, la pérdida de pensamiento contextualizado implica mucho más que una mera restricción del objeto, del significante, abarca mucho más que un cambio en la “elección del objeto”, supone violencia simbólica y cultural en tanto impone imaginarios alejados de la realidad material concreta en la que se aplica. En términos más concretos, esto equivale a decir que se aplican medidas y acciones que son productos de (otros) procesos políticos y que se han construido en diálogo con ellos. A modo de ejemplo, las demandas de “cuidados” dialogan con la llamada tercer ola feminista, que se asienta sobre la base de derechos garantidos desde hace varias décadas en los países nórdicos y algunos países del mundo aglosajón. También se podrían señalar los debates y demandas de los grupos queer, provenientes de los grupos gays, con una data de más de 30 años de historia, y con grandes poderes de lobby construidos (por ejemplo en países como EE.UU o en Israel).

Esto no supone evitar la implementación de estas políticas –que en realidad han persiguido un orden que en realidad no existe como tal-, pero si implica una

³⁰ A modo de ejemplo todos los partidos políticos tienen en su interior unidades o direcciones de género, pero solo el FA ha articulado este eje con el de diversidad sexual.

problematización mayor de estas cuestiones (de lo contrario se suceden y reproducen imaginarios que impactan en la identificación de grupos o países enteros como “avanzados culturalmente” o lo que sería lo mismo desde este esquema “gayfriendly” o “tolerantes”).

Finalmente, y en los que respecta al aspecto institucional, se torna fundamental la implementación de armados institucionales acordes y la generación de capacidades estatales y posicionamiento institucional (rango, recursos económicos y humanos, etc.) atribuido a las agencias gubernamentales y sociales que representen estas demandas, así como el cultivo de la voluntad política y de alianzas estratégicas con las organizaciones sociales clave. Esta instancia es clave, ya que si no se generan las capacidades estatales concretas, las acciones “avanzadas” quedan en la práctica como elementos de jure pero no de facto.

7. Bibliografía

- Acosta, Yamandú (2008). Filosofía latinoamericana y democracia en clave de derechos humanos. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.
- Almond, G. (1970). Political Development, Boston, 1970.
- Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea (2007). Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 –2006. Instituto Nacional de Estadística. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Montevideo: UNFPA.
- Astelarra, Judith (2004). Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo
- Baños, Jessica (2006). “Teorías de la democracia: debates actuales”, Andamios. Revista de Investigación Social, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2(4): 35-58.
- Barba Solano, C.; Cohen, N. (2011). Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- Beneitez, María (2004). La ciudadanía en la teoría política contemporánea: Modelos propuestos y su debate. Madrid: Universidad Complutense.
- Borelli, Andrea (2008): “Género y Ciudadanía. Algunas reflexiones sobre el debate en los países desarrollados”, Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales, 14 (25): 71-82.

- Caetano, Gerardo; Rilla, J. (1995). “Relaciones interpartidarias y gobierno en Uruguay (1942-1973)” en Revista Uruguaya de Ciencia Política. N°8. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria-Instituto de Ciencia Política.

- Castells Manuel 2010. Globalisation and Identity. Quaderns de la Mediterrània = Cuadernos del Mediterráneo, ISSN 1577-9297, N°. 14, 2010, págs. 254-262

- Chasqueti, D. Guedes, A y Zeballos, C. Informe de Coyuntura de 2014 "Pese a todo, la 47° Legislatura, quedará en la historia" Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.

- Ciriza, Alejandra (2002) “Pasado y presente. El dilema Wollstonecraft como herencia teórica y política”. Publicado en Teoría y Filosofía Política: La Recuperación de los Clásicos en el Debate Latinoamericano, compilado por Atilio Borón y Alvaro De Vita, CLACSO – USPI, Bs. As.

- Filgueira, Fernando (2007). “Nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, resisualismo y ciudadanía estratificada”. Documento de trabajo, Serie Políticas Sociales N° 135. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- Fraser, N. (1995). “From redistribution to recognition? Dilemmas of Justice in a Post-Socialist Age” en New Age Review 212.

- Fraser, Nancy (2001). “Redistribución, reconocimiento y participación: hacia un concepto integrado de la justicia”. En UNESCO, Informe mundial sobre cultura 2000-2001: Diversidad cultural, conflicto y pluralismo. Montevideo: UNESCO.

- Garcé, Adolfo (2011). “Estructuras políticas y uso de la investigación en las políticas públicas” En (Norma Correa Aste y Enrique Mendizabal) Vínculos entre conocimiento y política. El rol de la investigación en el debate público en América Latina.

- García Prince, Evangelina (2008). Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marcos conceptuales. San Salvador: PNUD. Capítulos 4, 5 y 6.

- Godoy Arcaya, O. (1999). “Ideas originarias del Gobierno representativo” en: Revista de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XX, N° 1.
- Horrach, A. (2009). “Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos” en Revista de Filosofía FACTÓTUM N° 6.
- Htun, Mala (2003). “Dimensiones de la inclusión y exclusión en Brasil: Género y raza”. Washington, D.C.: BID.
- Huntington, S. (1989). “El sobrio significado de la Democracia” en: Estudios Públicos, N° 33. Santiago de Chile.
- Huntington, S. (1994). La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX. Barcelona: Paidós.
- Icháustegui, Teresa y Yamileth Ugalde (2007). “La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia”.
- Johnson, N; Rocha, C, Schenck, M (2013). Hacia una Democracia Paritaria. La Representación Política de las Mujeres. Cotidiano Mujer-ICP/UdelaR
- Kymlicka, Will y Wayne Norman (1996/1994). “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. Cuadernos del CLAEH, N° 75, Montevideo, pp. 81-112.
- Kymlicka, Will; Wayne, N. (1996/1994). “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. Cuadernos del CLAEH, N° 75. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Macpherson, C. B. (1966). The real world of Democracy. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, T. H. (1950). Class, Citizenship and Social Development. Nueva York: Anchor.

- Midaglia C. (2005). “La Izquierda y las Políticas Sociales”, en Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005. Montevideo: ICP-Ediciones de la Banda Oriental: Colección Política Viva.
- Midaglia C. (2007). “Apostando fuerte en Políticas Sociales: los desafíos del Plan de Equidad” en La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007. Informe de Coyuntura. Montevideo: ICP-Ediciones de la Banda Oriental.
- Midaglia C., Antía F., Castillo M., Cristar C. (2008). Repertorio de Políticas Sociales Informe de la 1ª etapa. Montevideo: Ed. MIDES.
- Midaglia C., Antía F., Castillo M., Fuentes G. (2013). “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización” en Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 22. Vol 2. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Midaglia, C.; Antía, F. (2007). “La izquierda en el gobierno ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” en Revista Uruguaya de Ciencia Política. N° 16. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Molyneux, Maxine (1985). Mobilization without Emancipation. Women’s interests, the State, and the Revolution in Nicaragua. Feminist Studies. Vol 11. N2. Disponible en:http://www.hiproweb.org/fileadmin/cdroms/CD_Genre/documentssources/molyn eux.pdf
- Mouffe, Chantal (1999/1993): El Retorno de lo Político: Comunidad, Ciudadanía, Pluralismo, Democracia Radical. Barcelona: Paidós. Capítulo 5: ‘Feminismo, ciudadanía y política democrática radical’.
- Olaza, M. (2011). Racismo y acciones afirmativas en Uruguay. Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo:14 y 15 de Setiembre.
- Panizza, F. (1990). Uruguay: Batllismo y después. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Pateman, Carole (1996). “Críticas feministas a la dicotomía público/privado”. En Carme Castells (comp.), Perspectivas feministas en teoría política, Barcelona: Paidós.

- Pérez, Romeo. (1988). “Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya” en Revista Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria.
- Peruzzotti, E. Smulovitz, C. (2006). Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies. Pittsburgh University Press.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1967/1985). El concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Introducción y capítulos 4, 5 y 6.
- Quiroga, Y.; Canzani, A.; Ensignia, J. (2009). Consenso Progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur. Montevideo: Fundación Friederich Ebert.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008a): Las políticas sensibles al género: Variedades conceptuales y desafíos de intervención, Temas y Debates, 16 (pp. 109-129).
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008b): “Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado”, Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 14, N° 25 (pp. 53-70).
- Sartori, G. (1988). Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo, Madrid
- Scott, J (1986) El género: una categoría útil para el análisis histórico. Lamas Marta Compiladora. El género: la construcción cultural de la diferencia sexual. PUEG, México. 265-302p
- Scott, Joan (2000). La querelle de las mujeres de finales del siglo XX. **N3**. New left review, ISSN 1575-9776, N°. 3, 2000 Pp. 97-116. Disponible en: newleftreview.es/article/download_pdf?language=es&id=1930
- Sempol, Diego (2012). Políticas públicas y diversidad sexual. Montevideo: MIDES. Serie Hablando de Derechos DESC+A. Charlas de Formación en Derechos Humanos, 7.
- Somuano, F. (2007). “Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina: una relación cambiante y compleja” Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/267/26702703.pdf>

- Soroa, Juan Manuel (2011). Modelos de ciudadanía. Disponible en: www.argumentoslibertad.org/articulos/modelosdeciudadanía.pdf
- Sydney Tarrow. El poder en movimiento. Madrid, Alianza, 1996
- Tarrow, S. (1994). El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza Universidad.
- Teimil, I (2006). “Críticas de Habermas y Sandel a la concepción del ciudadano de Rawls” Disponible en: www.ub.edu/demoment/jornadasfp/PDFs/
- Torres, C. (2003). Acciones afirmativas para lograr la equidad de salud para los grupos Étnico/Raciales. Documento presentado en el Taller Regional para la Adopción e Implementación de Políticas de Acción Afirmativa para Afrodescendientes de América Latina y el Caribe. Montevideo: OMS, OPS.
- Young, I. (1990). Justice and the Politics of Difference. Princeton: Princeton University Press.
- Young, Iris Marion (1989/1994): “Vida política y diferencia de grupo: Una crítica del ideal de ciudadanía universal”, en Carme Castells (comp.), Perspectivas feministas en teoría política, Barcelona: Paidós.
- Zapata Berro, R. (2001). Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social. Barcelona: Rubí.

Documentos citados

- Ley N° 19.122. *Afrodescendientes: Normas para favorecer su participación en las áreas educativo y laboral.*
- Documento Mides (2011) En busca del pleno del pleno ejercicio de la ciudadanía: el lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones. En Cuadernos del Sistema de Información de Género N° 3. Uruguay
- "El Parlamento bajo la lupa". Convenio marco entre el Parlamento y el Instituto de Ciencia Política. Este se compone de tres sub-productos: Imagen sobre la imagen pública del Parlamento (Daniel Buquet); Parlamento y Representación en Uruguay (Juan Andrés Moraes); Actividad legislativa y supervisión del Ejecutivo (Daniel Chasquetti).

Páginas web consultadas

- www.ladiaria.com.uy
- www.mides.com.uy
- www.lr21.com.uy
- www.inmujeres.gub.uy
- www.impo.com.uy