

# **Políticas legislativas “porteñas” hacia la diversidad sexual: problemas de ciudadanía.**

Cabo, Graciela Melina.

Cita:

Cabo, Graciela Melina (2009). *Políticas legislativas “porteñas” hacia la diversidad sexual: problemas de ciudadanía. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-089/211>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/ezpV/vwV>

## **Políticas legislativas “porteñas” hacia la diversidad sexual: problemas de ciudadanía**

Graciela Melina Cabo (FSOC-UBA)  
gmcabo@gmail.com

### **INTRODUCCIÓN**

Para realizar este informe, inscripto en el proyecto “Políticas *de* y políticas *hacia* la diversidad sexual”, dirigido por Ernesto Meccia, parto de la definición de política estatal, entendida como un conjunto de tomas de posición del Estado respecto de cierta cuestión. Y si bien es claro que esos posicionamientos no pueden explicarse con prescindencia de las políticas de otros actores, permite inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que afecta a sectores de la sociedad. Lo interesante resulta de preguntarse qué unidad estatal decide y qué efectos corresponden a su toma de posición, porque el conflicto no es inherente a esta última, sino más bien, como plantean O. Oszlack y G. O’Donnell es el resultado de la confrontación entre las diferentes unidades que componen el Estado.

De esa forma, veremos en los casos que intento desmenuzar cómo el poder legislativo de la Ciudad de Buenos Aires se inserta en el desarrollo de un proceso social con el fin de influir sobre su dirección, tomando posiciones que alteran la relación de fuerza de los actores involucrados.

Focalizo en estas dos normativas emanadas del órgano legislativo porque me permite sostener que “alrededor del contenido de su toma de posición se teje buena parte de las interacciones de cada tramo del proceso”<sup>1</sup>. Por lo tanto, en este trabajo trataré de indagar sobre qué cristalizaciones institucionales se producen y qué consecuencias sobre ciudadanía traen aparejadas, para retomar lo expuesto aquí en un trabajo mayor y posterior que articule tales políticas estatales con los movimientos sociales que le han dado o no origen, pero que tienen un lugar relevante en el contexto de toma de decisión.

### **OBJETIVOS**

- Problematizar el lugar de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires concebida como un subsistema de poder capaz de definir y sancionar políticas normativas hacia la diversidad sexual;

---

<sup>1</sup> Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, Oszlak O. y O’Donnell G., (1984), pág. 118.

- Analizar qué elementos toma el Poder Legislativo para dar forma y contenido a la Ley de Unión Civil 1004 (2002) frente a la Resolución 38 (2007), teniendo en cuenta que entre una y otra normativa la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó el fallo que otorga la personería Jurídica a la ALITT (2006);
- Indagar, problematizar y tratar de explicar la noción de ciudadanía de las minorías sexuales que define cada normativa analizada;

## **MATERIALES Y MÉTODO**

Tomo como eje de trabajo la definición que expone Ernesto Meccia de “Agenda de Estado como el conjunto de las acciones, discursos y propuestas que integran un proyecto de transformación o continuidad social y/o política y/o cultural, que tiene tres dimensiones: 1º, los valores éticos que lo sustentan, 2º, los enfoques conceptuales-teóricos que lo orientan y, 3º su contenido sustantivo, es decir, las temáticas específicas que abarca en una programática concreta una vez decidida su transformación en política pública”<sup>2</sup>.

Ese marco me permite analizar dos normativas emanadas de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el agente político de análisis en este trabajo:

- La ley de Unión Civil 1004, considerada como una ley de cambio social, definido éste en tanto se da “por la interacción, por la estructuración de un sistema social, donde la acción individual está situada en el seno de un marco institucional”. (Gerlero, pág. 176).
- La Resolución 38, emitida bajo el paraguas del “Código Contravencional” de la ciudad, pasible de ser considerada como una normativa de control social coactivo formal: “el orden jurídico entendido como un conjunto sistémico de normas jurídicas, cuyo incumplimiento acarrea sanciones impuestas coactivamente por órganos específicos del Estado”. (Gerlero, pág. 169).

Para el análisis, esas normativas van a funcionar como dos espacios significantes, generadores de efectos de enunciación y consecuentemente de efectos de ciudadanía. Pero como la cantidad de actores intervinientes es múltiple, no es posible establecer necesariamente

---

<sup>2</sup> En “La construcción de la cuestión gay como problema de la agenda estatal, su relación con la agenda social y los posicionamientos de los actores políticos”; Ernesto Meccia (tomado de Torres, 2002).

lineamientos de continuidad ética, conceptual y programática entre los precursores del problema y los decisores políticos. Son más bien estos últimos quienes tratarán de imponer su lógica de esos tres elementos a través del cuál será tratado.

En ese sentido, planteo según la tipología de procesos de formación de agenda estatal que propone Ernesto Meccia<sup>3</sup>, que se da para la Ley de Unión Civil un tratamiento del tercer tipo, es decir, que la gestión del problema es iniciada por un actor político en la esfera pública no estatal que logra movilización dado lo incontestable del diagnóstico realizado, y el problema se muda –ética, conceptual y programáticamente parecido- de la agenda social a la agenda estatal. Es éste el caso de la sanción de una normativa en la que el discurso político adecua la demanda original de un movimiento social frente a un problema, en este caso la demanda de igualdad de derechos por parte del movimiento homosexual en materia civil –entre otros-, a lo que la sociedad cree de él –teniendo en cuenta el costo político que ello implicaría-, indudablemente positivo con la sanción de esta ley.

Pero la resolución 38 podría enmarcarse en un tratamiento del segundo tipo, esto implica plantear que el problema que amerita una política nace en el círculo de los decisores estatales, quienes desde su propio terreno lo informan a través de los medios de comunicación y –disponiendo de recursos económicos y de autoridad simbólica- tratan de persuadir a la sociedad de que ese problema existe y de que es el Estado, naturalmente, quién debe resolverlo antes de que tome otras dimensiones. Es decir, aparece manifiesto cómo una política –norma- nace en el círculo de los decisores estatales, adelantándose a una postulación de demandas por parte del sector involucrado en la decisión.

Con base en lo expuesto anteriormente es posible decir que este trabajo se enmarca en una perspectiva dirigencial en tanto ésta me permite analizar la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires como una estructura organizacional con un grado significativo de autonomía respecto de la sociedad y de las relaciones individuales y grupales que las componen<sup>4</sup>. Por lo tanto, este informe se constituye como un primer esbozo para un análisis mayor que involucre el cruce con otras perspectivas, como la pluralista o clasista por ejemplo, para enriquecer la comprensión de estos fenómenos sociales.

## **DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES**

Confrontar tales normativas considerando que entre la sanción de una y otra la Corte Suprema de Justicia de la Nación le otorgó personería jurídica a la ALLITT hace posible dimensionar

---

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> “El estado y la sociedad en la perspectiva teórica”, Alford, R., Friedland R., en Los poderes de la teoría.

el funcionamiento de la legislatura y precisamente analizar qué concepciones de ciudadanía acarrea cada una.

Me interesa tomar en consideración la dimensión normativa porque consiste en la sanción moral de las relaciones discriminatorias, fundada positivamente en lenguaje y reglamentos, así como en códigos informales de interacción cotidianos que apelan al sentido común. Es decir, en lo que refiere a minorías sexuales es posible observar una conciencia por unir lazos que les permitan articular políticamente reivindicaciones que logren transformar la heteronomía de la que todavía son objeto, léase gays y lesbianas como así también personas “trans” (travestis, transexuales, intersex) en Argentina, y concretamente en los casos analizados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Porque como plantea Mario Pecheny la politización pasa por criticar la construcción de ciertos fenómenos, acciones, identidades y prácticas, como naturales, privados y/o individuales, y volver a insertarlos en su dimensión social, política y colectiva.

Es precisamente la relación/tensión entre privado y público la que sitúa las problemáticas sexuales y reproductivas en el plano de la ciudadanía, en la medida en que la definición del estatus social de la homosexualidad o de otras minorías sexuales que forman parte de la diversidad sexual concierne al reconocimiento de diferentes categorías de individuos como seres autónomos. Reconocimiento tal que presupone la noción de derechos y responsabilidades -según el principio clásico de ciudadanía-. Pero “la naturaleza de los sujetos y el contenido de los derechos son objeto de luchas sociales y políticas. Los actores debaten en el espacio público sobre la definición formal de la ciudadanía, es decir, el establecimiento de los límites entre los admitidos y los excluidos, y sobre los derechos que los admitidos pueden gozar”<sup>5</sup>. Precisamente por ello, los derechos y responsabilidades “en materia sexual y reproductiva apoyan así la idea de ciudadanía sexuada, es decir, una ciudadanía que reconoce la pluralidad de los sexos y orientaciones sexuales”<sup>6</sup>.

Ahora bien, la desigualdad civil y política según la orientación sexual limita en forma considerable el grado de ciudadanía, incluso formal, de los individuos no heterosexuales. E incluso ello genera aún hoy motivos de estigmatización social que imposibilitan el ejercicio de varios derechos fundamentales.

---

<sup>5</sup> “La ciudadanía sexual: derechos y responsabilidades relativos a la sexualidad y el género”; Mario Pecheny, pág. 299.

<sup>6</sup> Ídem.

La sanción de la Ley de Unión Civil en 2002 hizo de Buenos Aires la primera ciudad de Sudamérica que otorga “tratamiento “similar al de los cónyuges”<sup>7</sup> a parejas de hecho que estén conformadas por personas del mismo o diferentes sexo, asignándoles beneficios sociales como la posibilidad de extender la cobertura médica, sacar créditos de conjunto o recibir el mismo trato que los esposos en situaciones de enfermedad o muerte”<sup>8</sup>. Con lo expuesto es posible evidenciar que tal normativa conlleva una ampliación de la ciudadanía de los homosexuales pero ello no debe matizar que frente a las demandas del movimiento social, el Poder Legislativo sólo se hace eco de una, de carácter civil, y sobre la que impone condiciones muy precisas como por ejemplo en el artículo 1º inc. f: “que hayan convivido en una relación de afectividad estable y pública por un período mínimo de dos años, salvo que entre los integrantes haya descendencia en común”<sup>9</sup>.

En 2006 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dicta el fallo que otorga personería jurídica a la Asociación Lucha por la Identidad Travesti-Transexual (ALITT), desestimando la acusación de la cámara de que ese acto iba “contra el bien común”. Es necesario precisar este hito por una serie de razones: en principio porque será retomado, en tanto jurisprudencia para dejar en suspenso la Resolución 38. Por otro lado porque a diferencia de tal resolución emanada por un órgano legislativo, este fallo es un antecedente de otro subsistema de poder del Estado, el judicial, de nivel nacional y permite entender que el Estado no es un todo homogéneo.

El fallo plantea en su artículo 17 que “tampoco debe ignorarse que personas pertenecientes a la minoría a que se refiere la asociación apelante no sólo sufren discriminación social sino que también han sido victimizadas de modo gravísimo, a través de malos tratos, apremios, violaciones y agresiones, e inclusive con trabajo, tales personas se encuentran prácticamente condenadas a condiciones de marginación, que se agravan en los numerosos casos de pertenencia a los sectores más desfavorecidos de la población, con consecuencias nefastas para su calidad de vida y su salud, registrando altas tasas de mortalidad, todo lo cual se encuentra verificado en investigaciones de campo”.

Ello no está contemplado en la Resolución 38 del año 2007, lo cual, programáticamente excluiría a un grupo vulnerable de su fuente de trabajo y manutención afectando su forma de sustento y sus condiciones dignas de vida, un punto que aparece expuesto en el artículo 11 del pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales. En ese sentido, el fallo delimita la

---

<sup>7</sup> A. 2036. XL. Recurso de Hecho. Asociación Lucha por la Identidad Travesti – Transexual c/ Inspección General de Justicia. Pág. 14 y 15.

<sup>8</sup> En “Lazos en torno a la unión Civil. Notas sobre el discurso opositor”; Renata Hiller.

<sup>9</sup> Ley 1004, Acta de la 33ª Sesión Ordinaria – 12 de diciembre de 2002, Versión taquigráfica

naturaleza de una minoría desprotegida –grupo “trans”- y establece en ese sentido una obligación estatal de protección que violaría tal resolución.

Así, la Resolución 38 explicita: *“Declárase al Rosedal de Palermo y su entorno delimitado por las avenidas Del Libertador, Dorrego, Figueroa Alcorta y Sarmiento , ámbito que forma parte del Área de Protección Histórica Parque Tres de Febrero, como espacio público no autorizado para lo oferta o demanda ostensible de servicios sexuales”*. Esa normativa se sanciona bajo el marco de la última modificación del Código Contravencional de la ciudad durante 2005. Razón por la cual, cuando éste comienza a regir el Rosedal se convierte en zona roja. Allí se mudaron las travestis de Godoy Cruz, ya que el Código autoriza la prostitución en espacios públicos si se ejerce a más de 200 metros de viviendas, escuelas y templos. Más precisamente, el artículo 81 del Código Contravencional sanciona la oferta y demanda de sexo en espacios públicos no autorizados. La norma establece que “quien ofrece o demanda en forma ostensible servicios de carácter sexual en los espacios públicos no autorizados (...) es sancionado con uno a cinco días de trabajo de utilidad pública o multa de \$ 200 a \$ 400”. También indica que sólo se pueden iniciar actuaciones por decisión de un fiscal. Y la decisión de prohibir la oferta sexual en Palermo tiene origen en una denuncia realizada un año antes por la defensora del pueblo, Alicia Pierini, que había recibido quejas formales de vecinos de la zona.

La problemática que genera esto es que “reglamentar la prostitución supone asumir, legitimar e institucionalizar su existencia”. Y como remarca Pecheny<sup>10</sup>, pensar en la legitimidad (y el derecho a tener derechos) de las identidades marginadas (en este caso personas “trans”) es ya una cuestión paradójica porque si son marginadas es precisamente porque su política, o peor aún, su existencia, no es legítima. Es decir, en esta resolución se evidencia un intento de normar una situación social en base a lo que un sector de la sociedad (miembros del poder legislativo que la apoyaban y cierto grupo de vecinos de la zona del Rosedal) cree sobre ella más que atender a la situación de indignidad y postergación social que demuestran datos fehacientes como desde hace una década sucede con la cuestión travesti y el uso del espacio público. Es éste un caso claro de ciudadanía pospuesta, en el que la visibilidad y los derechos a una identidad de género legal y social son negados. Más allá de que la resolución no haya entrado en vigencia, permite tematizar la cuestión y preguntarse acerca del lugar político del

---

<sup>10</sup> “La ciudadanía sexual: derechos y responsabilidades relativos a la sexualidad y el género”; Mario Pecheny, pág. 295.

Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires y sobre las consecuencias de las políticas que promueve.

Resulta interesante dejar planteado, para seguir reflexionando, cómo es que en un lapso de tiempo considerablemente corto la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona políticas públicas referidas a un mismo objeto: diversidad sexual, y cómo es que pueden tomar formas tan contradictorias.



## **BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA**

ALFORD, Robert y FRIEDLAND, Roger (1991) “El estado y la sociedad en la perspectiva teórica” en Los poderes de la teoría, Manantial, Buenos Aires.

GERLERO, M. S. (2006) Introducción a la sociología jurídica, David Grinberg, libros jurídicos.

MECCIA, Ernesto, (2007) “La construcción de la cuestión gay como problema de la agenda estatal, su relación con la agenda social y los posicionamientos de los actores políticos”, artículo para maestría.

OSZLAK, Oscar y O’DONNELL, Guillermo (1984) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”.

PECHENY, Mario (2007) “La ciudadanía sexual: derechos y responsabilidades relativos a la sexualidad y el género” en La dinámica de la democracia: representación, instituciones y ciudadanía en Argentina EMILIOZZI S., PECHENY M., UNZUÉ M., (comp.), Prometeo Libros, Buenos Aires.

RENATA HILLER “Lazos en torno a la unión Civil. Notas sobre el discurso opositor”, en Todo sexo es político. Estudios sobre sexualidades en Argentina PECHENY, M., FIGARI, C., JONES, D. (comp.) (2008), Libros del Zorzal, Buenos Aires, 1ª ed.

## **LEYES, ARTÍCULOS UTILIZADOS**

Vida y ¿muerte? de la resolución 38 (2007) en:  
<http://mariposas.linefeed.org/index.php/2007/08/15/p86>

A. 2036. XL. Recurso de Hecho. Asociación Lucha por la Identidad Travesti – Transexual c/ Inspección General de Justicia.

Ley 1004, Acta de la 33ª Sesión Ordinaria – 12 de diciembre de 2002, Versión taquigráfica

## **BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA**

LORENC VALCARCE, Federico, (12-2005-02) “La sociología de los problemas públicos: una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política” en *Nómadas*, Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas, Universidad Complutense de Madrid, ISSN 1578-6730

PECHENY, Mario, (2002) “Identidades discretas” en *Identidades, sujetos y subjetividades*, ARFUCH, L. (comp.), Trama editorial/Prometeo Libros, Buenos Aires.

SABSAY, Leticia (2002) “Representaciones culturales de la diferencia sexual: figuraciones contemporáneas”

\_\_\_\_\_ “La representación mediática de la identidad travesti en el contexto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” en *Identidades, sujetos y subjetividades*, ARFUCH, L. (comp.), Trama editorial/Prometeo Libros, Buenos Aires.