



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Programa Uruguay

Maestría en Género y Políticas de Igualdad
Promoción: 2020-2022

Título de la tesis

Trabajo sexual en Uruguay. Una aproximación crítica al marco de
regulación y a las propuestas actuales para su transformación

Tesis para obtener el grado de Maestría en Género y Políticas de Igualdad

Presenta:

Inés Aquino Morales

Directora de Tesis: Lena Fontela

Montevideo, 29 de agosto de 2022

ÍNDICE

1	RESUMEN	4
2	ABSTRACT	5
3	INTRODUCCIÓN	6
3.1	PROBLEMA PÚBLICO DE DESIGUALDAD DE GÉNERO	7
3.2	EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	8
3.3	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	8
3.4	OBJETIVOS	8
4	ANTECEDENTES DE POLÍTICA PÚBLICA	12
4.1	DE LAS PRIMERAS LEGISLACIONES A LA SANCIÓN DE LA LEY N° 17.515	12
4.2	ACONTECIMIENTOS RELEVANTES DURANTE LA ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN	15
4.3	ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN A NIVEL NACIONAL	19
4.4	TRATAMIENTO DEL TEMA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL	21
5	CAPÍTULO TEÓRICO	24
5.1	CAPITALISMO Y PATRIARCADO	24
5.2	LOS ESTEREOTIPOS DE MASCULINIDAD Y FEMINIDAD COMO CORRELATO DE LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO	26
5.3	EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL GÉNERO COMO CATEGORÍA ANALÍTICA Y LAS POSTURAS FEMINISTAS EN TORNO AL TRABAJO SEXUAL	28
5.4	ENFOQUES SOBRE EL TRABAJO SEXUAL	31
5.5	POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS	34
6	CAPÍTULO METODOLÓGICO	38
6.1	ABORDAJE CUALITATIVO	38
6.2	UNIDADES DE ANÁLISIS Y MUESTREO	38
6.3	RECOLECCIÓN DE DOCUMENTOS Y ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA	40
6.4	RESUMEN DEL TRABAJO DE CAMPO REALIZADO	41
6.5	ANÁLISIS DE CONTENIDO	42
6.6	DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES DE INTERÉS Y SU OPERACIONALIZACIÓN	43
6.7	MATRIZ DE ANÁLISIS	44
6.8	LIMITACIONES DEL ESTUDIO Y CRITERIOS DE CALIDAD EN LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA	45
7	ANÁLISIS Y RESULTADOS	47
7.1	ENFOQUES DE LA REGULACIÓN	47
7.1.1	Abordaje de la Violencia Basada en Género y vínculo con leyes integrales con perspectiva de género. Explotación sexual y Trata	47
7.1.2	Desigualdad estructural. A qué mujeres cis y trans se refiere la regulación, como las define e integra en sus definiciones. Discriminación, estigmatización y cambios culturales	53
7.1.3	Actores involucrados. Cuáles son los actores mencionados en la regulación. Cuáles son los actores que participan en la formulación	60
7.2	ABORDAJE DE LOS DERECHOS DESDE LA PROTECCIÓN Y GARANTÍA DEL ESTADO	66
7.2.1	Derechos omitidos	66
7.2.2	Nuevos Derechos	69
7.2.3	Derecho a la Salud	70
7.2.4	Derechos laborales	73
8	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	77
9	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85

10	ANEXOS	91
10.1	CONSENTIMIENTO INFORMADO	91
10.2	GUÍA DE PREGUNTAS	92

1 Resumen

El trabajo sexual, históricamente, ha sido parte de la agenda de debate del movimiento feminista, y aún en la actualidad genera grandes controversias. El reglamentarismo, el prohibicionismo y el abolicionismo han sido los modelos de pensamiento y de abordaje de la temática, que a su vez han dado lugar a políticas públicas variadas que responden a estos modelos. Teniendo en cuenta que para algunas corrientes la legitimación y naturalización del trabajo sexual se presenta como una forma más de violencia simbólica en el contexto del sistema capitalista y patriarcal, el desafío actual en el área de los estudios de género radica en articular el ideal de eliminación de todas las formas de violencia y desigualdad y al mismo tiempo contemplar los derechos de las mujeres cis y trans que desempeñan el trabajo sexual.

En Uruguay, desde el año 2002, existe una regulación del trabajo sexual a través de la Ley N° 17.515. En los últimos años han surgido demandas de modificar la regulación por parte de los colectivos de trabajadoras sexuales organizadas. Esto ha dado lugar a que en diciembre del año 2021 se presentara un proyecto de modificaciones a la actual regulación en el Parlamento del Uruguay. En base a este contexto, se analiza desde un abordaje cualitativo, y desde una perspectiva de género e interseccional, la trayectoria y el estado actual de la política pública en torno a la regulación del trabajo sexual en Uruguay, centrandó la atención en las propuestas planteadas para su transformación, así como en los marcos interpretativos que están detrás de este debate.

Palabras clave: trabajo sexual; regulación; políticas públicas; género; interseccionalidad

2 Abstract

Sex work has historically been an important issue for the feminist movement and it is still today a matter of debate. Regulations, prohibitions and abolitionism has been used as the models for public policies on sex work by governments all over the world. Considering that some approaches argue that sex work is a form of gender-based violence in the context of the capitalist and patriarchal system, nowadays' gender studies have the challenge to research on how is possible to achieve gender equality and stop violence against women and at the same time take in consideration the rights of sex workers.

In Uruguay, since 2002, there is a regulation of sex work by Law N° 17.515. During the past years the groups of sex workers has been demanding for changes into this regulation. As a result, in December of 2021 a group of legislators presented a project aiming several changes in the actual law. Based on this context, the investigation analyses, from a qualitative methodology, and from a gender and intersectional perspective, the nowadays situation of sex work' public policy in Uruguay, the modifications that are in debate and the different approaches behind them.

Key words: sex work; regulation; public policy; gender; intersectionality

3 Introducción

El trabajo sexual, históricamente, ha sido parte de la agenda de debate del movimiento feminista, y aún en la actualidad genera grandes controversias. El reglamentarismo, el prohibicionismo y el abolicionismo han sido los modelos de pensamiento y de abordaje de la temática a nivel nacional e internacional. Siguiendo uno u otro marco se han diseñado e implementado políticas públicas variadas como respuesta a la construcción de los problemas que se realizan desde las diferentes ópticas.

Como veremos a lo largo de la investigación, algunas de estas corrientes se corresponden con posiciones del feminismo contrarias al reconocimiento del trabajo sexual como un trabajo, entendiendo que en el contexto del sistema capitalista y patriarcal la legitimación y naturalización del trabajo sexual se presenta como una forma más de violencia simbólica, debido al tratamiento de las mujeres como objetos sexuales de consumo masculino. En ese sentido, encontramos que el desafío actual en el área de los estudios de género radica en articular el ideal de eliminación de todas las formas de violencia y desigualdad, y al mismo tiempo contemplar la demanda por el reconocimiento de los derechos de las mujeres cis y trans¹ que desempeñan el trabajo sexual.

En cuanto a la utilización del término trabajo sexual en esta investigación, se basa en el hecho de que la regulación ya existente en Uruguay lo reconoce como tal. Pero como decíamos anteriormente es importante destacar que no hay consenso en cuanto a que pueda ser considerado como un trabajo ni dentro del feminismo, ni en ámbitos académicos, ni tampoco en el ámbito de los organismos internacionales de Derechos Humanos, sobre todo teniendo en consideración que muchas veces en la práctica implica una violación de los derechos humanos de las personas que lo ejercen.

A pesar de esto, es importante destacar que a nivel internacional, y específicamente en Uruguay, existen grupos de trabajadoras sexuales organizadas que reivindican esta actividad como un trabajo, y a través de estas organizaciones reclaman sus derechos frente al Estado.

Esto nos lleva a problematizar que muchos trabajos ejercidos en el marco del sistema capitalista actual implican una vulneración de los derechos humanos básicos de

¹La utilización de estos prefijos latinos (Cis quiere decir “de este lado” y trans significa “del otro lado”) nos permite señalar dos identidades de género sin jerarquizarlas. (Maffía, 2016a, p. 8)

las personas que lo ejercen. En ese sentido, en esta investigación se busca visibilizar cómo el sistema capitalista, a través de la explotación y la cosificación, y el patriarcado a través de los roles estereotipados de género, actúan conjuntamente para producir diferentes formas de opresión en las mujeres.

3.1 Problema público de desigualdad de género

Partimos de entender el trabajo sexual como una de las tantas formas de explotación de los cuerpos en el sistema capitalista. En su ejercicio, como veremos a lo largo de la investigación, hay muchas veces una exposición a situaciones de riesgo, violencia y vulneración de derechos. A su vez, los contextos previos que llevan a su desempeño, así como las condiciones en que generalmente se ejerce, hace que en muchos casos se desdibuje el límite con la explotación sexual. Estos aspectos impactan de forma diferencial en las mujeres cis y trans que lo ejercen, y en ese sentido es que se transforma en un problema público de desigualdad de género.

La ley de regulación del trabajo sexual en Uruguay data del año 2002. Pero se trata de una ley ciega al género, y que por lo mismo no resulta un mecanismo de protección, quedando a su vez obsoleta a la luz de leyes uruguayas sancionadas posteriormente, como la Ley N° 19.580 de Violencia hacia las mujeres basada en género del año 2017, que busca visibilizar y dar respuesta a las distintas formas de violencia hacia las mujeres, y donde la prostitución forzada y la trata con fines de explotación sexual está incluida como una de las formas de la violencia. Así mismo en la Ley N° 19.643 de persecución de la trata de personas del año 2018, se señala la trata de personas con fines de explotación sexual y la prostitución forzada como delitos. En ese sentido parece necesario que una ley que regule el trabajo sexual en Uruguay pueda tener en cuenta el enfoque de estas legislaciones, así como lo ratificado por el país a nivel internacional en torno a garantizar los derechos de las mujeres.²

² En el año 1994 Uruguay suscribe, y en 1996 aprueba por la Ley N° 16.735, la adhesión a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará del Sistema Interamericano. En ella se dispone el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia: “el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada, libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación; principio asimismo contenido en el artículo 5 de la CEDAW” (CIDH, 2011, p.15).

Como es señalado por ONU Mujeres, en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres Uruguay ha ratificado todos los compromisos internacionales en esta materia. En el plano nacional, Uruguay ha registrado varios avances en términos del marco jurídico, programático, institucional y presupuestal. A pesar de esto destacan que persisten altos índices de Violencia Basada en Género y su expresión más extrema en los femicidios (Fuente: <https://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/uruguay>).

3.2 El problema de investigación

Como decíamos, en Uruguay existe una regulación del trabajo sexual a través de la Ley N° 17.515, del año 2002. A partir de esta investigación se busca profundizar en el análisis de cómo la regulación protege en algunos aspectos y vulnera en otros. Conjuntamente, en los últimos años han surgido demandas de modificar la regulación por parte de los colectivos de trabajadoras sexuales organizadas. En base a estas reivindicaciones, en diciembre de 2021, un grupo de legisladores y legisladoras del Partido político Frente Amplio presentó un proyecto de modificaciones frente a la Comisión de Legislación del Trabajo y Seguridad Social del Parlamento.

En base a este contexto, y a un escenario de debate nacional e internacional respecto de la regulación del trabajo sexual propuesto desde el feminismo, se propone estudiar, desde una perspectiva de género e interseccional, la trayectoria -en hitos- y el estado actual de la política pública en torno a la regulación del trabajo sexual en Uruguay, centrandó la atención en las propuestas planteadas para su transformación, así como en los marcos interpretativos que están detrás de este debate desde la perspectiva de los diferentes actores involucrados. Si bien el foco está puesto en la etapa actual de incorporación a la agenda pública, los hitos fundamentales de implementación y su desarrollo se hacen presentes para analizar la situación actual.

3.3 Pregunta de investigación

¿Cuál ha sido la trayectoria - en hitos- de la política pública de abordaje del trabajo sexual, las propuestas actuales de transformación, desde una perspectiva de género e interseccional, teniendo en cuenta los marcos interpretativos del fenómeno?

3.4 Objetivos

La investigación tuvo el siguiente objetivo general:

En este sentido, Uruguay cuenta con una legislación tanto en materia de trata como en materia de violencia basada en género de avanzada, la cuestión fundamental es cómo articularlas con la regulación del trabajo sexual en pro de la protección contra la violencia hacia las mujeres cis y trans que ejercen el trabajo sexual, dado que mucha de estas situaciones se da en el marco de su ejercicio.

Analizar, desde una perspectiva de género e interseccional, el estado actual de la política pública en torno a la regulación del trabajo sexual en Uruguay, teniendo en cuenta los hitos relevantes de su trayectoria, las propuestas planteadas para su transformación, así como en los marcos interpretativos que están detrás de los debates.

En cuanto a los objetivos específicos fueron los siguientes:

- 1.1- Describir los hitos relevantes de la trayectoria de la Política Pública en torno a la regulación del trabajo sexual en Uruguay, desde la sanción de la Ley N° 17.515 hasta la actualidad.
- 1.2- Identificar los marcos interpretativos presentes en el debate sobre la regulación del trabajo sexual en Uruguay, desde la perspectiva de los diferentes actores involucrados y a su vez enmarcado en la etapa de política pública en la que actualmente se encuentra.
- 1.3- Analizar, desde un enfoque de género e interseccional, el Proyecto de Modificaciones a la Ley N° 17.515 presentado en el parlamento en diciembre de 2021.

Si bien en el Uruguay el trabajo sexual es también ejercido por varones, se pudo observar a lo largo de la investigación que es una actividad ejercida mayoritariamente por mujeres cis y trans.

En ese sentido, se llevará adelante una investigación desde un enfoque de género e interseccional, buscando tener a las mujeres como centro, y visibilizar las estructuras de desigualdad que, desde el Estado, a través de sus regulaciones e intervenciones muchas veces se reproducen.

La investigación en torno a esta temática, y teniendo como protagonistas a las trabajadoras sexuales, ha sido escasa a lo largo de la historia. Si bien en los últimos años en Uruguay se ha planteado el tema en distintos ámbitos, a nivel de la investigación en Ciencias Sociales no hay ningún trabajo que se haya centrado en las propuestas concretas de cambio que están planteadas. La inspiración para esta investigación surge a su vez desde el campo de intervención profesional del Trabajo Social previo, en el área de atención a mujeres cis y trans en situación de trata con fines de explotación sexual.

El problema de investigación se abordó desde un enfoque cualitativo. En ese marco, el trabajo de campo pasó por dos momentos, dado que el hecho puntual de la presentación en el Parlamento del proyecto de modificaciones marcó un antes y un después. Lo que primariamente se había percibido como discursos promoviendo cambios se torna realidad en un proyecto concreto, y en ese sentido se vuelve necesario incluirlo en la investigación dada su relevancia, ya que significa poner nuevamente el tema en la agenda pública y en la discusión parlamentaria para los próximos meses o años.

En este contexto, surgen nuevos cuestionamientos para la investigación, en el sentido de poder analizar el contenido y las características de las propuestas que se presentan y desde qué perspectiva fueron formuladas. ¿Incluyen la perspectiva de género? ¿En qué se basaron para hacer este proyecto de modificaciones?

La investigación será presentada a través de cinco capítulos.

En el capítulo antecedentes se describen los hitos más importantes sobre la temática en nuestro país, haciendo una breve contextualización histórica, pero principalmente describiendo los sucesos relevantes desde la aprobación de la Ley N° 17.515 hasta la actualidad. También se describen brevemente algunos elementos del contexto internacional que sirven como insumos para el análisis.

En el capítulo teórico se exponen y definen las categorías que nos permiten comprender y analizar el problema de investigación desde lo general a lo particular, partiendo por enmarcar el tema en las características propias del capitalismo y su colaboración mutua con el sistema patriarcal, encontrando los aportes de Diana Maffía (2013), entre otros. Así mismo, desde la teoría social, y a través de Pierre Bourdieu (2000), se describen sus aportes en el análisis de la dominación masculina y las características y roles preestablecidos que se le atribuyen a las mujeres y que la colocan en situación de objeto. También se incluyen los aportes de Alda Facio (2005), quien aborda la temática al plantear el concepto de erotización de la dominación y de historia robada, que históricamente forman parte de las características comunes de los sistemas patriarcales de dominación. También se aborda el tema de la violencia hacia las mujeres basada en género, desde la teoría feminista, encontrando desde la antropología los aportes de Rita Segato (2003-2013) y desde la sociología de Montserrat Sagot (2017), que describen los contextos de vulnerabilidad de las mujeres y el *continuum* de violencias que marca sus vidas y cuya finalidad última es el disciplinamiento. Aquí

también se busca visibilizar desde la interseccionalidad cómo la violencia afecta de forma diferenciada a las mujeres de distintas características y estratos sociales.

También se realiza una contextualización histórica con respecto a la evolución y constante desarrollo del género como categoría analítica, y cómo se corresponde con los cuestionamientos que históricamente también se han planteado desde la teoría feminista respecto del trabajo sexual. Concretamente en cuanto al tema del trabajo sexual hay múltiples autoras que han discutido desde sus posturas, a favor o en contra de la regulación, estas discusiones generalmente se corresponden con los modelos normativos que a nivel internacional se han instaurado para dar respuesta desde las políticas públicas al tema del trabajo sexual.

En este sentido, hacia el final del capítulo teórico se describen los principales enfoques sobre el trabajo sexual. También hacia el final, como forma de problematización del tema, se incluye la definición de políticas públicas, el abordaje de los problemas a atender desde marcos referenciales específicos, los actores involucrados y los diferentes ciclos de evolución de las mismas. Aquí se señala y contextualiza también el surgimiento de las políticas públicas con perspectiva de género y los aportes de Alda Facio (1992) respecto del androcentrismo que permea todas las instituciones del Estado, el derecho y la jurisprudencia y que ha hecho que no se tomen en cuenta las necesidades de las mujeres en la formulación de políticas públicas. Además, el enfoque de derechos humanos se presenta brevemente hacia el final visibilizando la necesidad de un enfoque holístico, integral e interseccional para el abordaje de las políticas públicas en torno al trabajo sexual.

En el capítulo metodológico se describe cómo se llevó adelante la metodología cualitativa propuesta, las herramientas utilizadas, las etapas del trabajo de campo, las formas de procesamiento de los datos, la matriz de análisis y las categorías resultantes, así como algunos requisitos éticos y de fiabilidad requeridos para investigaciones de este tipo.

En el capítulo de análisis se abordan las categorías que surgen del análisis de los datos obtenidos mediante las entrevistas y en el análisis documental, y se ponen en diálogo con los aspectos teóricos desarrollados previamente, y teniendo como base los objetivos de la investigación.

Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones generales que surgen a partir del análisis, y como forma de aporte de la investigación en este campo de actuación.

4 Antecedentes de Política Pública

En este capítulo se presentarán los principales hitos en la historia de la política pública del Estado uruguayo al respecto de la regulación del trabajo sexual. Si bien el análisis estará enfocado en la etapa actual, los acontecimientos previos sientan sus bases y por lo mismo es importante tenerlos en cuenta como parte del proceso de construcción política del problema social y los enfoques que se utilizan para su abordaje.

Asimismo, hacia el final se describen algunos acontecimientos e instrumentos del ámbito internacional que brindan elementos para contextualizar y analizar en torno a la temática.

4.1 De las primeras legislaciones a la sanción de la Ley N° 17.515

Desde una mirada histórica, encontramos que desde fines del siglo XIX y hasta mediados del 1900, se producen en Uruguay, y otros países de la región, cambios y reformas vinculadas a la modernización del Estado, la secularización de las instituciones y la urbanización, junto a grandes migraciones internas y externas. Desde un análisis comparado entre países de Sudamérica, Ana Carolina Gálvez plantea que el pensamiento modernista y su concepción androcéntrica de la sociedad permeó todas las instituciones sociales, reforzando a su paso los estereotipos de género, y sosteniendo las desigualdades sociales (Gálvez, 2017, p. 95). En ese marco surgen los primeros debates entorno a la necesidad de reglamentación y ordenamiento del trabajo sexual. El Higienismo, como paradigma propio de esa época, fue el promotor de estos cambios, buscando el ordenamiento de la sociedad desde un punto de vista sanitario, moralista y de control. Es así que, en el Uruguay de comienzos del Siglo XX, se comenzaron a abordar desde esta perspectiva los problemas públicos que se presentaban en torno al comercio sexual de mujeres, como el proxenetismo, la persecución policial, el control sanitario y el ordenamiento territorial para su ejercicio.

En plena etapa de lo que José Pedro Barrán, denominó el pasaje de la barbarie a la civilización en Uruguay, esto es, un período de “disciplinamiento” comienza el proceso de legislación sobre proxenetismo, que abarcará el tramo que va de 1889 a 1927. Es en estos 38 años que se condensa la breve historia legislativa en la materia, resumida en una primera presencia por medio del Código Penal de 1889; una primera ley (1916) y una segunda ley (1927) que con algunas

modificaciones y/o anotaciones dispuestas en un conjunto de leyes y decretos posteriores, continúa aún vigente (Guerra, 2021, p. 1442).

Según Guerra y Gallardo (2020), en su análisis de la evolución que ha tenido el feminismo respecto al tratamiento del tema para el caso uruguayo, esta regulación del año 1927 fue influenciada por el paradigma de la época y por los movimientos feministas de la primera ola, que tuvieron sus representantes en Uruguay, entre las que se destacan Paulina Luisi. Esta etapa es señalada por los autores como un primer hito relevante en la trayectoria y posición del feminismo respecto del tema en nuestro país (Guerra y Gallardo, 2020, p. 270).

Siguiendo esta línea periódica planteada por los autores antes mencionados, encontramos el segundo período identificado, que se configura en el marco previo de la redacción, discusión y aprobación de la ley actual de regulación del trabajo sexual en Uruguay Ley N° 17.515. En esta etapa, señalan, se da la creación de la Asociación de Meretrices Profesionales del Uruguay (AMEPU) en el año 1986, la cual en la actualidad ya no está en funcionamiento. El contexto de la época era de post dictadura y la situación que experimentaban las trabajadoras sexuales era de violencia y persecución por parte de las fuerzas policiales.

En tal sentido, las razzias, represiones, abusos en comisarías, etc. eran comunes en la época, sobre todo para quienes ejercían el meretricio en las calles. Es así que comienza un lento proceso de organización que contó incluso en sus orígenes, con el apoyo de algunas instituciones de la Iglesia católica. Los hechos se suceden: se constituyen con personería jurídica; realizan talleres y reuniones en todo el país; consiguen un local propio para las reuniones; establecen vínculos con políticas públicas; y comienzan a hacer lobby para obtener una ley que les dé mayores garantías. Llegamos entonces al 2002 con el Proyecto de ley elevado por el Diputado del Partido Colorado, García Pintos, en el que justamente participara formalmente AMEPU, a pesar de las diferencias entre sus primeros planteamientos y la redacción finalmente dada al texto. Es así, por ejemplo, que como explica Rocha (2013) la fuerte tendencia higienista y policíaca que tiene la Ley 17515 finalmente aprobada, no era defendida por las representantes de AMEPU (Guerra y Gallardo, 2020, p. 285).

Se reconoce la importancia que tuvo en su momento la sanción de esta ley en el año 2002, durante el gobierno nacional del Partido Colorado³, pero a la vez se le cuestiona que fue hecha solo con fines regulatorios, profilácticos, de orden público y de control.

Según se establece en esta norma, y cuestión que está vigente hasta la actualidad, se exige a las trabajadoras sexuales un carné de registro y de salud renovable cada 3 años. En todas las instancias del proceso de registro las trabajadoras sexuales están expuestas a realizar trámites que pueden resultar estigmatizantes.

En cuanto a los actos formales de esta ley, encontramos la creación de la Comisión Nacional Honoraria de Protección al Trabajo Sexual en la órbita del Ministerio de Salud Pública, a su vez este último es quien está encargado del seguimiento sanitario de las trabajadoras sexuales, mientras que el Ministerio del Interior debe llevar adelante el registro y control de estas. El comportamiento de las personas y las zonas permitidas para el trabajo sexual es regulado a través de las Intendencias departamentales. Se prevén infracciones, multas y penas en casos de incumplimientos. En cuanto a los grupos objetivo que atiende la ley son las personas mayores de 18 años que ejercen el trabajo sexual en todo el territorio nacional. En la actual regulación no hay un abordaje del grupo conformado por los consumidores del trabajo sexual, de los cuales no se hace ninguna mención.

En su momento la sanción de la ley significó un hito importante en la historia del tratamiento del tema en Uruguay, y solucionó algunos de los tantos problemas que afectaban a las trabajadoras sexuales. A lo largo de los años, se fueron visualizando los vacíos que quedaron en cuanto a aspectos sustanciales y en cuanto a definiciones, y a la luz de los avances en la legislación del país, y su armonización con el derecho internacional de los derechos humanos con respecto a la igualdad de género.

³ Partido político uruguayo, fundado en el año 1836, representante de la derecha política uruguayana.

4.2 Acontecimientos relevantes durante la etapa de implementación

Durante los años posteriores a la aprobación de esta regulación se da un cambio de gobierno nacional. Concretamente, en el año 2005 asume el Frente Amplio⁴, y dicho partido continúa en ejercicio del poder durante 3 mandatos consecutivos.

En el año 2010, los autores Guerra y Gallardo (2020) identifican un hito relevante de discusión parlamentaria y donde hubo expresiones contrarias desde el movimiento feminista. Esto se dio con la propuesta de reforma del Código Penal y las discusiones en torno a desregular el delito del proxenetismo, cuestión que finalmente no se concretó (Guerra y Gallardo, 2020, p. 270).

Además, en el año 2010 se da la aprobación del Decreto 21-29/2010⁵, relativo al monotributo. Es decir, después de 8 años de sancionada la Ley N° 17.515, y en el marco del segundo gobierno nacional del Frente Amplio. A través de este decreto se reglamentó la posibilidad de realización de aportes a la seguridad social de las trabajadoras sexuales, a través del monotributo del Banco de Previsión Social o del monotributo social del Ministerio de Desarrollo Social⁶. A pesar de esto, en la actualidad la cantidad de trabajadoras sexuales que efectivamente acceden a este derecho son minoritas según datos del Banco de Previsión Social (Uruguay, 2021, p. 7).

A partir del año 2018, cuando se crea el colectivo O.TRA.S⁷ (con el fin de visibilizar la realidad de las trabajadoras sexuales y reclamar cambios en la ley) se comienzan a realizar encuentros nacionales anuales de trabajadoras sexuales con el apoyo del Pit-Cnt⁸. Estos encuentros se mantienen a lo largo de los años y hasta la

⁴ Partido político uruguayo, principal representante de la izquierda política en el país. Fue fundado en el año 1971, está conformado por varias agrupaciones como el Partido Socialista y el Partido Comunista, entre otras.

⁵ Disponible en: https://www.bps.gub.uy/bps/file/4402/2/21-29-2010_-_iniciativa_monotributo_y_nuevo_plazo_para_registrar_actividad_en_trabajo_sexual.pdf

⁶ La afiliación por empresa unipersonal del Banco de Previsión Social establece que el aporte se realiza sobre un ficto patronal y además de tener derecho a la cobertura de salud el titular, también lo tienen los hijos menores a cargo o mayores con discapacidad (Cartilla afiliación BPS, 2010). También existe la posibilidad de afiliarse a través del Monotributo Social del Mides, en este caso pueden inscribirse quienes producen, comercializan bienes o prestan servicios, e integran hogares por debajo de la línea de pobreza o están en situación de vulnerabilidad social, requiriendo para su inscripción autorización previa del Mides (<https://www.bps.gub.uy/10449/monotributo-social-mides.html>).

⁷ En su página web se definen como: “[...] un grupo de personas cis y trans, que se nos reconoce en la Constitución uruguayo, Ley 17.515, como Trabajadoras Sexuales y que nos abocamos a la tarea de dar a conocer, reivindicar y ampliar los DDHH sociales, culturales, económicos y jurídicos de quienes nos integran” (<http://www.otras.uy>).

⁸ Central única de trabajadores del Uruguay.

actualidad. En los mismos han participado habitualmente autoridades nacionales y departamentales. Además de estos encuentros el colectivo O.TRA.S ha realizado en varias oportunidades desde su creación campañas para juntar firmas solicitando la modificación de la Ley N° 17.515.

En el año 2019, y como otro hito a destacar, se produce una guía con Pautas para la atención integral de personas que ejercen el trabajo sexual por parte del Ministerio de Salud Pública.

En el marco de las funciones del Ministerio de Salud y ejerciendo el rol de rectoría en políticas sanitarias, se publica el presente documento de “Pautas para la atención integral de personas que ejercen el trabajo sexual”. El objetivo es ofrecer herramientas a los equipos de salud y a los equipos de gestión asistencial, para la implementación y prestación de servicios accesibles y adecuadas a las necesidades de salud general integral y especificidades de esta población (MSP, 2019, p.3).

En el proceso participaron por parte del Estado: la Universidad de la República, la Administración de Servicios de Salud del Estado, la Sociedad Uruguaya de Medicina Familiar y Comunitaria, y por parte de las organizaciones de Sociedad Civil: Organización de Trabajadoras Sexuales de Uruguay (O.TRA.S), Asociación de Trans de Uruguay (Atru), y el organismo de cooperación internacional: Fondo de Población de Naciones Unidas - UNFPA. En esta guía se exponen las pautas para la atención de las trabajadoras sexuales, con algunas definiciones e incluyendo la perspectiva de género.

Allí se destaca la mención de la discriminación y estigmatización que significa por parte del Estado la existencia de policlínicas de higiene específicas para trabajadoras sexuales. Se destaca en este caso la participación de las organizaciones de trabajadoras sexuales en la elaboración de la guía.

Durante el año 2020 se producen múltiples cuestiones del contexto nacional e internacional que se constituyen en antecedentes relevantes por el impacto que tuvieron tanto en las políticas públicas y la población en general y específicamente afectaron las condiciones de vida de las trabajadoras sexuales. Estos acontecimientos fueron el cambio de gobierno nacional y la pandemia mundial de Covid 19, comenzando ambas en marzo del año 2020. A partir del cambio de gobierno nacional, ahora a cargo del

Partido Nacional⁹, las trabajadoras sexuales organizadas a través de la agrupación O.TRA.S se movilizan en pro de establecer los primeros contactos, empezando a examinar el terreno en el cual estarán planteando sus demandas en los próximos años. Es así que durante el año 2020 y 2021, y según consta en diferentes medios de prensa y documentos, mantuvieron encuentros con diferentes autoridades y organismos del Estado (Vicepresidencia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Social, parlamentarios)¹⁰ y desde allí se les planteó el compromiso de atender sus demandas. También a partir de estos contactos se logra la reactivación del trabajo de la Comisión de Trabajo Sexual, que durante todo el período desde su creación en el año 2002 ha sido fluctuante. Aquí es también importante mencionar que las trabajadoras sexuales fueron un sector gravemente afectado en sus condiciones de trabajo por la pandemia producto de las medidas tomadas durante la emergencia sanitaria para la reducción de la movilidad de las personas, por ejemplo, a través del cierre de locales. A pesar de esto no fueron incluidas dentro de las medidas adoptadas por el gobierno nacional, para paliar la pérdida de puestos laborales, por ejemplo, a través de subsidios.

Como otro acontecimiento relevante del año 2020 se destaca la realización por parte de la Intendencia de Montevideo de un Diagnóstico sobre la situación del Trabajo Sexual en Montevideo, enmarcado en la Asesoría para la Igualdad de Género de dicho organismo, y en los objetivos del Plan de Igualdad de Género que lleva adelante dicha Institución. La Asociación civil El Paso fue la encargada de llevar adelante la tarea de investigación y sistematización del diagnóstico. Desde el Estado significó el primer acercamiento empírico sobre las personas y las condiciones en las que se desarrolla esta actividad en Uruguay. Allí se reconoce que el marco legal actual no contempla aspectos vinculados al sistema de protección social y a las situaciones de vulneración de derechos que se desarrollan en el ejercicio de la tarea. Es decir, se hace un análisis de la normativa actual y sus falencias, se problematiza el tema del trabajo sexual desde una

⁹ Partido político uruguayo, fundado en el año 1836, representante de la derecha política en el país. Desde el año 2020 está a cargo del Gobierno Nacional del Uruguay, llegando al poder a través de formar una coalición con el Partido Colorado y otros partidos de derecha como Cabildo Abierto, Partido Independiente y Partido de la Gente.

¹⁰ Como se registra en los siguientes enlaces: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/autoridades-recipientes-trabajadoras-sexuales-acudieron-mtss-plantear><https://twitter.com/beatrizargimon/status/1305623119445528582>.

visión de género e interseccionalidad y se plantean recomendaciones para las políticas públicas con acciones positivas concretas. En los hechos, la Intendencia de Montevideo ya ha logrado implementar varias de estas recomendaciones, como es el caso del cupo laboral para trabajadoras sexuales.

[...] es primordial analizar el trabajo sexual bajo el enfoque de derechos humanos, fundamentalmente desde una mirada de género, teniendo en consideración las principales dimensiones interseccionales que la afectan, en especial la identidad de género, la clase social, la perspectiva generacional, de origen étnico racial y el origen nacional (IM, 2020, p.16).

Además, el documento expresa los contextos en los cuales se desarrolla el trabajo sexual y expone y problematiza lo que se evidencia en los debates sobre el ejercicio autónomo y la explotación.

Actualmente se identifica la prestación de servicios sexuales en tres circunstancias diferentes que tienen límites difusos: entre quienes lo realizan de manera autónoma, aquellas personas que lo sufren como víctimas de trata y quienes lo viven bajo la modalidad de explotación sexual en niñas, niños y adolescentes. Así, entre la autonomía y la explotación oscila esta actividad, en la que es fundamental discriminar las especificidades de cada situación (IM, 2020, p. 19).

Se destaca que el diagnóstico integra definiciones importantes y la perspectiva de género e interseccionalidad. Es realizado además en conjunto con organizaciones de la sociedad civil formadas en la materia, y que hace varios años vienen desarrollando actividades con las trabajadoras sexuales. Se destaca además que en este diagnóstico se menciona a las mujeres trans como parte de la población de estudio y se define la importancia de esta inclusión en el entendido de que las personas travestis y trans, al no representar identidades de género hegemónicas, sufren los efectos de la violencia y la discriminación de forma recrudescida, y esto debe ser tenido en cuenta a la hora de analizar esta temática. De modo que: “(...) la intersección de estas categorías analíticas, permite analizar de manera más cabal las consecuencias del trabajo sexual en función de la desigualdad y acentuación de las vulnerabilidades (IM, 2020, p. 22)”.

Del diagnóstico surgen como recomendaciones para la política pública: la necesidad de generar acciones tendientes a un cambio cultural hacia la no

estigmatización de quienes realizan el trabajo sexual, hacia su autonomía física (atención de salud integral) y económica, hacia la eliminación de las situaciones de violencia vinculadas al trabajo sexual, y hacia la promoción de la participación social y activa de las mujeres trabajadoras sexuales, así como hacia la profundización en los estudios sobre el trabajo sexual (IM, 2020,p. 85).

Como se mencionó anteriormente, para las trabajadoras sexuales, así como para todos los colectivos vulnerables, la pandemia mundial que comenzó en el año 2020 ha significado un recrudecimiento de las condiciones de extrema vulnerabilidad que históricamente han presentado. En ese sentido durante el 2021 el colectivo O.TRA.S se presenta en el parlamento a plantear sus demandas y la crítica situación de las trabajadoras sexuales. Además, como insumo para la discusión, en agosto de 2021, O.TRA.S junto a un grupo de la Universidad Católica presentan un documento llamado: Exposición de Motivos para un Proyecto de Ley modificativo de la Ley N° 17.515, aquí se intenta reflejar de forma ordenada las demandas de modificaciones planteadas por las trabajadoras sexuales y hacen también una fundamentación teórica sobre los cambios propuestos desde los Derechos Humanos. En una de las presentaciones en el parlamento, en setiembre de 2021, O.TRA.S concurre acompañada de representantes de este grupo de la Universidad Católica del Uruguay.

A partir de estas presentaciones se da lugar al hito más reciente, que está dado por la presentación por parte de los legisladores y legisladoras del Frente Amplio en el parlamento del Proyecto de Ley de modificaciones a la Ley N° 17.515, el cual está siendo actualmente discutido a nivel de la Comisión de Legislación del trabajo y Seguridad Social.

Por último, es de destacar que la Ley N° 17.515 nunca pasó por un proceso de evaluación de su impacto, aunque se han identificado documentos que hablan del tema en retrospectiva desde su implementación, y hacen las correspondientes críticas y planteos que corresponden a la situación actual, por ejemplo, la Guía del Ministerio de Salud Pública y el Diagnóstico de la Intendencia de Montevideo señalados anteriormente.

4.3 Antecedentes de investigación a nivel nacional

En cuanto a la investigación académica en torno a este tema destacamos que existen varios análisis que han cuestionado la ley uruguaya de regulación y su

desprotección legal hacia las mujeres (Guidobono, 2019). En 2019 destacamos también la investigación realizada por Huelmo (2019), en el marco de la Maestría en Políticas Públicas y Género de FLACSO México, y donde se analizó la regulación del trabajo sexual en Uruguay a la luz de los debates parlamentarios en torno al mismo y también en base al cuestionamiento de la invisibilidad de los consumidores o clientes en el marco de las discusiones sobre el trabajo sexual. Como resultado de esta investigación se plantea el enfoque reglamentarista de la política del Estado uruguayo, se visibilizan algunas contradicciones que se plantean en la implementación de la política y la ausencia de la mirada de género en los discursos sobre el tema, lo cual hace que se coloque el foco en las personas que ejercen el trabajo sexual y no en los consumidores. Esto implica una “doble moral sexual” a la hora de hablar sobre este tema, que sienta las bases para perpetuar la producción de masculinidades consumidoras y la naturalización del trabajo sexual de las mujeres (Huelmo, 2019, p. 93). En la misma investigación se propone como recomendación que se modifique la regulación vigente, cambiando la definición de trabajo sexual desde la cual se parte, y que se pueda incluir a los consumidores en la reglamentación como forma de no invisibilizar su responsabilidad. Así mismo se plantea incluir al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como ente regente de la actividad y también hacer un abordaje cultural del tema y apuntar a la educación sexual con el fin de cambiar las bases culturales que permiten la perpetuación de estas prácticas de subordinación para las mujeres.

De los antecedentes de investigación también se destaca que se han realizado estudios dirigidos a dimensionar el impacto del tema de la trata de mujeres con fines de explotación sexual en Uruguay (El Paso, 2020), encontrando que muchas veces la regulación ha servido para encubrir situaciones de este tipo. De acuerdo a la investigación de la Asociación Civil El Paso, se pudo determinar que, del total de casos de trata de personas en Uruguay, la mayoría de las víctimas eran mujeres, y también en su mayoría la finalidad fue la explotación sexual. A su vez en la investigación se indica que:

[...] se puede hipotetizar que quienes son explotadas en whiskerías y boliches, de cualquier nacionalidad, suelen cumplir con los requisitos normativos exigidos por la ley de trabajo sexual. De esta manera, los tratantes invisibilizan la explotación sexual al compartir los escenarios con las trabajadoras sexuales autónomas. (El Paso, 2020: 115)

Como seguiremos viendo a lo largo de la investigación el tema del límite fino entre explotación y trabajo sexual, es algo que transversaliza las discusiones sobre el tema, y por lo mismo se retomarán a lo largo de los siguientes apartados.

4.4 Tratamiento del tema en el ámbito internacional

En el ámbito internacional son variadas las convenciones, tratados y recomendaciones existentes en torno al tema del trabajo sexual, tanto aquellas de carácter específico como las referidas a la trata de personas con fines de explotación sexual y también todo lo referido a la protección contra todas las formas de violencia basada en género hacia las mujeres.

De la historicidad de la legislación internacional vinculada al trabajo sexual se destacan la Convención para la represión de la trata de seres humanos y de la explotación de la prostitución de un tercero, de 1949, y la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres (CEDAW) de 1979.¹¹

Con respecto a la CEDAW, existen autores y autoras que cuestionan su postura en este tema, ya que plantean que, aunque en general ésta aboga por la no discriminación de las mujeres que ejercen la prostitución (no utilizan el término trabajo sexual), al mismo tiempo la caracterizan como una situación de vulnerabilidad y marginación donde las mujeres son víctimas, y en ese sentido no se favorecen respuestas institucionales que tengan en cuenta la libre elección de las mujeres. (Céspedes y Jaramillo, 2020)

La compaginación de la prostitución con el tráfico y la explotación sexual, y el silencio ante la posibilidad de medidas para la regulación del trabajo sexual reafirman que el Comité se aproxima a este tema desde una perspectiva primordialmente abolicionista. Por esta razón, la comercialización del sexo como un todo permanece atada a su carga de valoración negativa y universalista que tiende a anclar versiones y construcciones jurídicas que victimizan a todas las mujeres que participan en ésta. Cabe preguntarse si esta representación simbólica y legal refuerza diversos prejuicios sociales que estigmatizan la

¹¹ Publicación: Prostitución, punto de encuentro entre la explotación económica y la explotación sexual. Campaña Globalización y nuevas formas de violencia hacia las mujeres. Red de Acción y Aprendizaje comunitarios (RAAC). Pág. 23, 24 y 25.
<https://www.inmujeres.gob.es/publicacioneselectronicas/documentacion/Documentos/DE1134.pdf>

sexualidad de la mujer e impide avanzar en respuestas institucionales que contemplen las situaciones en donde prima la voluntariedad de la comercialización del sexo (Céspedes y Jaramillo, 2020, p. 25).

En los años '90, en la Unión Europea, se introduce lo que algunas posturas definen como “la perspectiva liberal de la prostitución”, considerándola como un trabajo y estableciendo una distinción entre “prostitución libre” y “prostitución forzada”. Este lenguaje comenzó a difundirse en instancias nacionales e internacionales (Organización Internacional del Trabajo, Consejo de Europa, Unión Europea, Plataforma de Acción de Beijing, entre otras.). Por su parte en el año 2000, el protocolo de Palermo es señalado como un avance en el sentido de la visibilización y persecución de la trata.

En ese sentido señalar cómo en el último informe de la relatora especial de la ONU sobre los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños, se insta a los estados firmantes del “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños”, que complementa a la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transaccional” (Palermo 2000), a desalentar la demanda de la trata a través de medidas tales como “la penalización del uso de personas prostituidas”, lo que de facto supone adoptar posiciones abolicionistas. Por el contrario, otras organizaciones internacionales como la OIT, no dudan en sus convenciones e informes en considerar a la prostitución como un verdadero trabajo [...] (Corbera, 2009, p. 13).

Estas discusiones dan cuenta de que en el orden de los organismos internacionales de Derechos Humanos este no es un tema que esté saldado y existen tensiones entre los diferentes enfoques abolicionistas y regulacionistas que veremos más adelante detallados en el capítulo teórico.

Con respecto a la situación del trabajo sexual en América Latina y el Caribe, se destaca como hito fundamental el hecho de que en el año 2017 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos celebra la primera audiencia sobre los derechos de las trabajadoras sexuales en América. Según el informe de Redtralsex¹² (2016), presentado a la CIDH, denuncian que en la región persisten prácticas, muchas veces

¹²Red de mujeres trabajadoras sexuales de Latinoamérica y el Caribe (los países a los que hacen referencia y que integran la red son: Argentina, Chile, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Panamá, República Dominicana, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y Uruguay)

reguladas por el Estado, que están en contradicción con el respecto a los Derechos Humanos.

Si bien ninguno de los países cuenta con legislación que penalice el ejercicio del trabajo sexual, esto no ha sido suficiente para impedir que se continúe violando los derechos de trabajadoras sexuales. Al no existir un marco legal claro y contundente sobre trabajo sexual, la aplicación de las leyes se realiza de manera interpretativa y discrecional, donde las personas que lo ejercen ven agravadas sus condiciones laborales y de vida, ya que, al no ser considerado un trabajo formal, carecen de acceso a la seguridad social. (Redtrasex, 2016, p. 1 y 2)

Aquí es interesante ver que, aunque el trabajo sexual esté legalizado y regulado, esto no garantiza por sí mismo el acceso a la seguridad social, o a mejores condiciones de vida para las mujeres cis y trans que lo ejercen. Esto es algo que Uruguay comparte con los países de la región como se puede visualizar a través del informe de Redtrasex.

5 Capítulo Teórico

En este capítulo se proponen diferentes dimensiones y categorías, que van desde lo general a lo particular, buscando explicar el tema del trabajo sexual, y su producción y reproducción en el contexto histórico de desarrollo de la sociedad capitalista y patriarcal.

A su vez, el género como categoría histórica y sus variaciones han ido acompañando los cambios en los enfoques del movimiento feminista respecto del tema del trabajo sexual, cuestión que es abordada también en este capítulo.

Posteriormente se describe cómo los modelos estereotipados de lo femenino y lo masculino sientan las bases de una sociedad jerárquica y desigual que brinda el contexto para el desarrollo de la violencia basada en género hacia las mujeres y cuerpos feminizados como forma de disciplinamiento, y cómo desde la interseccionalidad se explica que esto afecte de forma diferenciada a las mujeres de diferentes características y sectores sociales.

Hacia el final, se abordan de forma sintética las diferentes corrientes o enfoques sobre el trabajo sexual y su relación con el análisis de las políticas públicas, su conceptualización y ciclos, y concretamente con las políticas públicas con enfoque de género y derechos humanos, ya que esto brinda el marco para analizar las propuestas de transformación de la regulación actual en nuestro país.

5.1 Capitalismo y patriarcado

Desde el surgimiento de los Estados modernos a finales del siglo XIX, y los cambios a partir de la Revolución Francesa y la Revolución Industrial, surge una concepción de ciudadano con acceso a derechos, supuestamente universales, donde las mujeres no estaban incluidas. Esta nueva ciudadanía fue creada tomando como modelo y ubicando en el tope de la jerarquía al varón adulto, blanco, heterosexual y burgués. En contraposición, todo aquello que se alejara de este modelo hegemónico fue excluido, discriminado y patologizado (Maffía, 2013, p. 21).

Estos cambios a su vez marcaron la diferenciación entre lo público y lo privado. Esta división, determinada también desde una cosmovisión masculina, estableció que en esta distribución espacial del poder, a las mujeres les correspondía el ámbito de lo privado. A su vez, Diana Maffía (2013) plantea a través de Carole Pateman, que previo al contrato social estuvo implícito un pacto sexual, por el cual las mujeres estaban

destinadas al mundo privado, a las tareas de reproducción y cuidado, quedando el varón como único interlocutor frente al Estado (Maffía, 2013, p. 22).

A través de los aportes de la autora Alda Facio (2005), podemos decir que dentro de las características comunes de los sistemas patriarcales encontramos diferentes instituciones que históricamente legitiman la desigualdad entre los sexos. La autora plantea que el origen histórico del patriarcado no ha sido natural ni dado, sino que la exclusión histórica de las mujeres en los ámbitos de decisión y producción ha invisibilizado e impedido su aporte y participación en el cambio social, lo que la autora define como la “historia robada” (Facio, 2005, p. 289). En esta negación se le atribuyen e imponen características y roles pensados desde una cosmovisión masculina y funcionales a la reproducción del sistema.

La organización social patriarcal así constituida, tiene a su vez vinculación, como lo ha descrito Heidi Hartman (1985), con el capitalismo. Esta asociación mutua entre capitalismo y patriarcado permite según la autora la producción y reproducción del sistema a través de estos roles preestablecidos.

A su vez, y como otra de las características del sistema capitalista, aparecen aspectos vinculados a la cosificación del ser humano, y a su tratamiento como una mercancía impersonal, subordinada e instrumental, lo que Achille Mbembe (2011) define como necropolítica. La soberanía se basa en el poder de decidir quién importa y quién es desechable, y ese pensamiento pasa a ser la hegemonía. En este mismo sentido, Montserrat Sagot (2013) profundiza el alcance de la conceptualización e introduce el concepto de necropolítica de género, que produce una instrumentalización generalizada de los cuerpos de las mujeres. En sociedades estructuradas sobre la desigualdad, algunos cuerpos son vulnerables a la marginación, a la instrumentalización y la muerte. La interconexión de las ideologías de mercado con las normas y roles tradicionales de género produce el tratamiento de las mujeres como objetos de placer o mercancías, así como las condiciones para la violencia y la explotación. (Sagot, 2017, p. 69)

En el patriarcado, la desigualdad de género producto de este tipo de organizaciones sociales, incide en que las mujeres o las disidencias se dediquen al trabajo sexual en un contexto capitalista que margina, no promueve alternativas laborales y restringe el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.

5.2 Los estereotipos de masculinidad y feminidad como correlato de la violencia basada en género

Siguiendo la línea de lo que se viene planteando, la construcción de los roles de género marca los límites de lo socialmente aceptado. En ese sentido, el tipo de masculinidad hegemónica y sus manifestaciones y características nos permiten entender el consumo de los cuerpos de las mujeres como objetos por parte del estereotipo de varón hegemónico en nuestra sociedad actual.

Desde los aportes de la autora Alda Facio (2005), encontramos lo que describe como otra de las características comunes de los sistemas patriarcales, y que permiten su perpetuación, a través de lo que identifica como “erotización de la dominación”. La violencia sexual es utilizada en función de mantener la producción y reproducción del sistema, de forma que la dualidad placer-dolor es internalizada por las mujeres y varones como si surgiera de los supuestos atributos de cada uno. En el caso de las mujeres al asociar placer con dolor y en el caso de los varones al asociar la violencia y la muerte con el placer (Facio, 2005, p. 287-288).

De la misma manera, Pierre Bourdieu (2000) plantea que la dominación masculina se da a través de la organización de lo femenino como pasivo y lo masculino como activo, esto según el autor dirige el deseo masculino como deseo de posesión, y el deseo femenino como “subordinación erotizada, o incluso, en su límite, reconocimiento erotizado de la dominación”. (Bourdieu, 2000, p. 19)

Para mantener su hegemonía, los varones ejercen prácticas de violencia, no siempre percibidas explícitamente. El dominio del cuerpo de las mujeres forma parte del control patrimonial que ejercen los varones, el cual desconoce la autonomía de las mujeres como sujetos (Rostagnol y Espasandín, 2006, p.180).

Estas formas de violencia que utilizan los varones para perpetuar la dominación masculina son aprendidas durante el proceso de socialización, presentándose la familia como primer lugar de reproducción, pero también otras instituciones como la escuela y los medios de comunicación. Éstos funcionan como aparatos ideológicos del Estado y según plantea De Laurentis (1989), conforman una compleja tecnología política. El género para De Laurentis, no es algo originalmente existente en los seres humanos, sino la marca que deja en los cuerpos el disciplinamiento resultante del despliegue de una compleja tecnología política. Las concepciones culturales de lo masculino y lo femenino constituye este sistema de significados (De Laurentis, 1989, p. 11)

Según Sagot (2017), dentro de estos roles preestablecidos de género se va construyendo un modelo de masculinidad hegemónica o tóxica (que establece una relación entre hombría, honor y dominio). La violencia contra las mujeres les concede a los varones que la ejercen una posición superior en la jerarquía (Sagot, 2017, p. 69).

Por otra parte, dentro de los atributos constitutivos y construidos de la femineidad hegemónica encontramos la mistificación como contracara de la violencia. “(...) la universalidad de esa fe en una mística femenina es un correlato indisoluble del maltrato (...), de dos caras de la misma moneda” (Segato, 2003, p. 3) A su vez, como plantea Rostagnol (2000), “la identidad femenina hegemónica tiene como alteridad base de su elaboración a la prostituta.” (Rostagnol, 2000: 92)

La violencia hacia las mujeres y cuerpos feminizados se va transformando en constitutiva de la estructura social y cultural, reproduciéndose a través de un *continuum* en el sentido planteado por Sagot (2017), y expresándose de diferentes formas, desde las más sutiles a las más cruentas. Esta idea de la violencia como algo que opera a lo largo de un continuo es también planteado por Phillippe Bourgois (2009). El mismo define tres procesos de violencia que son invisibles: la estructural, la simbólica y la normalizada. Al decir de Bourgois: “El continuo en el que se encuentran está impregnado de poder y eso hace que se permeen jerárquicamente unas sobre otras al mismo tiempo que se traslapan horizontalmente, reproduciéndose no solo a sí mismas sino también a las estructuras políticas de desigualdad que las fomentan y las impulsan.” (Bourgois, 2009, p. 30) Como decíamos, muchas de las violencias que experimentan las trabajadoras sexuales están naturalizadas e invisibilizadas.¹³ En ese sentido se presentan como una forma más de violencia simbólica del sistema de dominación patriarcal.

Retomando la necropolítica de género, y también basado en el enfoque de la interseccionalidad, se entiende que estas expresiones no tienen los mismos efectos en todas las mujeres ya que hay circunstancias y posiciones sociales donde la exposición a la violencia y la muerte se presentan con mayor desproporción. “De esta forma, la historia, la economía, la política, el sexismo, el racismo, la xenofobia, la pobreza

¹³ Tal como se logra identificar en el Diagnóstico de trabajo Sexual (2020) de la Intendencia de Montevideo, las trabajadoras sexuales están expuestas a experimentar diferentes violencias en su actividad laboral, que entre otras incluye la violencia institucional, la violencia doméstica vinculadas a la identidad de género, así como a situaciones de violencia comunitaria y femicida (Montevideo, 2020, p. 67, 68 y 70) Así mismo, en la guía con Pautas para la atención integral de personas que ejercen el trabajo sexual del Ministerio de Salud Pública se expone también que en el ejercicio del trabajo sexual son múltiples las situaciones de riesgo a las que se exponen las trabajadoras sexuales, afectando su salud integral, física y psicosocial. (MSP, 2019, p. 12)

pueden actuar sinérgicamente para vulnerar a ciertos grupos de mujeres y hacerlas víctimas más fácilmente de la necropolítica.” (Sagot, 2013, p. 9)

Existe una delgada línea entre la voluntad del ejercicio del trabajo sexual y, ante la escasez de oportunidades, la obligación simbólica social. Esto en las personas trans está muy marcado, y si analizamos la situación desde el punto de vista interseccional también es visible para las mujeres de determinados contextos socio económicos.

5.3 El desarrollo histórico del género como categoría analítica y las posturas feministas en torno al trabajo sexual

La investigación planteada busca realizar un análisis de la política pública en torno a la regulación del trabajo sexual desde un enfoque de género e interseccionalidad, por lo que profundizar en su problematización es ineludible. A continuación, se realiza una exposición de los aportes desde el feminismo en cuanto a este tema, y también en cuanto al posicionamiento frente al trabajo sexual.

El género, como categoría de análisis (Scott, 1990), ha atravesado debates que han ido cambiando a través de la historia. Su conceptualización se encuentra en constante construcción, y esto mismo ha permitido desde la teoría feminista, en su concepción más clásica y binaria, cuestionar y problematizar los estereotipos clásicos de masculinidad y femineidad que han perpetuado históricamente la desigualdad. Estas concepciones están en la base de las relaciones de poder que se establecen entre varones y mujeres, ya que son construidas a partir de la jerarquía masculina.

Como parte de la segunda ola del feminismo y desde los aportes de las teorías feministas postcoloniales, se introduce la visión del género atravesado por otras formas de opresión (etnia/raza, edad, clase social, migración, entre otras) y que dan como resultado desigualdades que muchas veces quedan invisibilizadas. Desde la interseccionalidad se pone de manifiesto la multiplicidad de experiencias de sexismo vividas por las mujeres, pero también la existencia de posiciones sociales que no padecen ni la marginación ni la discriminación, porque como plantea Viveros (2016) encarnan la norma misma (heterosexualidad, blanquitud). O en palabras de Lugones (2008) cuando plantea que en nuestra sociedad si bien todos/as somos racializados y asignados a un género de forma binaria, dicotómica y jerárquicamente, no todas las personas son dominadas o victimizadas en ese proceso (Lugones, 2008, p. 83).

Los cuestionamientos teóricos que suscitó el concepto de género —en los términos planteados por una de sus primeras teóricas, la historiadora Joan Scott (2010), cuando subraya que el género solo es útil como una pregunta, y que en tanto tal no encuentra respuesta sino en contextos específicos y a través de investigaciones concretas— son también válidos para la interseccionalidad. Por esta razón, no basta con preguntar si se trata de una teoría, de un método, de una perspectiva, de una categoría analítica o simplemente jurídica; se requiere formular interrogantes en función de los objetos de estudio (Viveros, 2016, p. 15).

A partir de la década del '80, y desde las teorías *queer* se ha cuestionado el carácter opresor del género en su caracterización binaria, planteando lo biológico también como un constructo, y visibilizando la diversidad y las disidencias. Judith Butler, una de las principales exponentes de esta corriente, sostiene que “la univocidad del sexo, la coherencia interna del género y el marco binario para sexo y género son ficciones reguladoras que refuerzan y naturalizan los regímenes de poder convergentes de la opresión masculina y heterosexista” (Butler, 1990, p. 99).

Asimismo, para Butler (2010), el género es una categoría histórica en constante construcción y deconstrucción. Esto significa entonces que el género como forma de configurar culturalmente los cuerpos dentro de un sistema de heterosexualidad hegemónica, contiene en sí mismo las herramientas para poder cambiarlo y replantearlo (Butler, 2010, p. 47).

En este mismo sentido, el trabajo sexual ha sido cuestionado históricamente por algunos sectores del feminismo, como forma de denuncia de la subordinación que ha implicado para las mujeres. Ya desde comienzos del Siglo XX, las feministas de la primera ola cuestionaron fervientemente la prostitución, y denunciaron el tratamiento diferenciado de las mujeres, dependiendo de su origen social, denunciando las condiciones precarias a las cuales eran sometidas.

[...] la visión de la prostitución como una forma de dominación patriarcal forma parte de las raíces mismas de la configuración de la conciencia feminista. Durante el siglo XIX, tanto las autoras y militantes sufragistas de raíz ilustrada, como las socialistas, coincidieron en conceptualizar la prostitución como una forma de dominación de género y también de clase, como una institución que podría y debería ser abolida en una sociedad de personas iguales. (Cermeño, 2014, p. 67)

Los cuestionamientos continúan a lo largo del siglo XX, durante la segunda ola del feminismo, y con los aportes del feminismo radical, cuestionando profundamente la prostitución y la pornografía, con autoras referentes de estas concepciones como Catharine Mckinnon y Kathleen Barry.

En América Latina particularmente, a mediados de siglo, se incorpora la denuncia de la trata de mujeres con fines de explotaciones sexual, llamado en ese momento “trata de blancas”, lo que algunas autoras resaltan que operó como una forma más de invisibilización y naturalización de la explotación de las mujeres afro e indígenas.

La expresión “trata de blancas”, todavía en uso, pone de manifiesto hasta qué punto un cuerpo de mujer negra era un cuerpo apropiable, que hasta es invisible su victimización prostituyente. Incluso entre quienes luchaban contra la esclavitud sexual, hablar de “trata de blancas” no resultaba contrario a la posición humanista que procuraba dignidad allí donde había humillación. (Maffía, 2013, p. 23)

Posteriormente, en los años '80, en un contexto neoliberal y desde posiciones académicas de corte postmoderno, surgen las corrientes que plantean la posibilidad de respeto de la libre elección de las mujeres para dedicarse al trabajo sexual, y que es fuertemente cuestionado por algunas autoras como el extremo del pensamiento capitalista y liberal. Comienza a hablarse de trabajo sexual y no de prostitución. De la misma forma algunas autoras cuestionan el cambio de terminología y ven en ella la lógica de la economía liberal llevado a sus últimas consecuencias. (Corbera, 2009, p. 5)

Uno de los condimentos de esta fuerte discusión al interior de los feminismos fue la entrada a escena en los 1990s de ciertos actores organizados de trabajadoras sexuales que reclaman sean consideradas justamente trabajadoras y por lo tanto con acceso a todos los derechos laborales. Estos movimientos reciben apoyo de una parte importante del feminismo de orientación liberal que entre otras razones esgrimen argumentos basados en la teoría de la agencia. Por contrapartida, las posturas del feminismo radical responden expresando que bajo este pretexto se continúa reforzando las estructuras masculinas del poder [...] (Guerra y Gallardo, 2020).

En este breve resumen vemos como se perfilan históricamente las posturas feministas en torno al trabajo sexual, que más adelante veremos asociadas a la definición de políticas públicas, y que tienen posturas opuestas en cuanto a la legitimidad del trabajo sexual como un trabajo, y a la libre elección de su desempeño basado en el argumento de que siempre está enmarcado en un sistema generalizado de opresión de género.

5.4 Enfoques sobre el trabajo sexual

Sobre el problema de investigación construido, es necesario exponer los marcos interpretativos y los enfoques resultantes sobre el trabajo sexual, que se convierten en modos de abordaje institucionales sobre el fenómeno, incluidas las políticas públicas.

Se pueden sistematizar tres visiones que debaten entre sí en varios aspectos. Si bien se contraponen, en los debates se pueden observar solapamientos. El abolicionismo, el prohibicionismo y el reglamentarismo y/o laboralismo son los marcos teóricos principales en los que se mueven los sistemas legales actuales en torno al tema del trabajo sexual (Corbera, 2009) y sobre los que se ha teorizado. En el caso de Uruguay podemos agregar a estas perspectivas la del empoderamiento o reduccionismo como es definida por Karina Núñez (2021), integrante de la Organización O.TRA. S. Desde esta postura se busca que las mujeres estén lo menos posible dentro del ejercicio del trabajo sexual, y que puedan encontrar alternativas al mismo. Le llama la perspectiva reduccionista ya que busca reducir el tiempo de exposición al trabajo sexual, especialmente de las mujeres más jóvenes, dado que como surge de su propia historia de vida y de las vivencias de otras trabajadoras sexuales, buscan que el trabajo sexual no se naturalice para sus vidas ni para sus futuras generaciones (Núñez, 2021, p. 32).

En cuanto a las políticas legislativas que abordan el tema del trabajo sexual, según Corbera (2009), son con frecuencia ambiguas, posicionándose en alguno de los marcos clásicos antes descritos, pero sin adoptar totalmente los presupuestos de cada uno, por lo mismo es frecuente encontrar ambigüedades, solapamiento de modelos y la utilización de elementos de otros sistemas (Corbera, 2009, p. 9).

El movimiento feminista se encuentra dividido en el marco de los principales paradigmas que reflexionan en torno a estos temas desde el feminismo. Es así, que por un lado, el denominado feminismo radical está más asociado al modelo

abolicionista, en tanto el feminismo de tipo liberal suele posicionarse a favor del modelo regulacionista y/o de laborización (Guerra y Gallardo, 2020, 274).

Las visiones regulacionistas, si bien reconocen el trabajo sexual como uno de los múltiples mecanismos de opresión patriarcal, defienden la libre elección de las mujeres y consideran el trabajo sexual como una actividad económica legítima. En ese sentido se busca el reconocimiento de los derechos humanos y laborales de quienes lo ejercen (Corbera, 2009, p. 4). Dentro de esta corriente se hace una distinción entre trabajo sexual voluntario y otras formas de explotación sexual y de la trata, y se aboga por políticas de persecución de estos fenómenos y de creación de alternativas a las personas que voluntariamente decidan abandonar el ejercicio del trabajo sexual (Corbera, 2009, p. 5). Como ejemplo de países donde el trabajo sexual es legal encontramos en Europa a Bélgica, Austria y Grecia (Villa, 2010).

Algunas críticas a este modelo plantean que se considera a la prostitución un “mal necesario” que se regula con objetivos sanitaristas y de control social y policial. Los métodos para lograr estos objetivos son muchas veces discriminatorios y reproductores de la persecución y el control hacia las trabajadoras sexuales (Daich, 2012, p. 75). Otra crítica al modelo regulacionista plantea en muchos casos a pesar de que el trabajo sexual sea legal, persisten dificultades a la hora de que las trabajadoras sexuales accedan a sus derechos laborales. Esta falta de cobertura tiene consecuencias indeseables como no poder reclamar judicialmente el pago por un servicio prestado o disfrutar de las condiciones laborales mínimas de las que goza cualquier otro trabajador, hasta la imposibilidad de ser beneficiaria de las prestaciones asistenciales que el Estado vincula a la existencia de una relación laboral. (De Lora, 2005, p. 453)

Aquí es importante señalar que, dentro de la línea del reconocimiento y legalización del trabajo sexual, pero dando un paso más en la regulación, algunos autores distinguen el laboralismo. En la laborización se avanza un paso más luego de la regulación, el trabajo sexual pasa a ser reconocido como una actividad comercial entre tantas, de manera que se reconocen todos los derechos laborales y de acceso a la seguridad social de las personas que lo ejercen, incluso en relación de dependencia (Guerra y Gallardo, 2020, p. 272). En estos sistemas se desregulan los delitos vinculados al proxenetismo. En Europa se encuentran los casos de Holanda y Alemania como representativos de este modelo.

Por su parte el abolicionismo, y su correspondiente enfoque jurídico apunta, en primer lugar, a impedir cualquier tipo de penalización de las trabajadoras sexuales, ya sea penal, administrativa o migratoria y, la protección y promoción de sus derechos políticos, civiles, económicos y sociales, así como la implementación de políticas activas efectivas de salida de la situación. Se dirige, además, a la penalización del proxenetismo y de los consumidores de sexo, ya que consideran que la demanda provoca la existencia de un mercado organizado donde las mujeres se convierten en objetos sexuales.

El abolicionismo no habla de trabajo sexual sino de prostitución. Esta corriente considera la prostitución como una forma de violencia sexual masculina contra las mujeres y una de las amenazas más graves contra la igualdad de género ya que implica una violación fundamental de los derechos humanos de las mujeres, que son planteadas como víctimas de la situación (Corbera, 2009).

Asimismo, rechazan la diferenciación entre prostitución forzada y voluntaria, desde la perspectiva de que “[...] la libre elección es un factor relativo, influenciado por cuestiones económicas, sociales y culturales” (Corbera, 2009, p. 4). En este contexto no diferencian la trata de la prostitución, sino que consideran que la prostitución representa en todos los casos y circunstancias una forma extrema de esclavitud y de violencia contra las mujeres.

Para Gimeno (2012), expositora de esta corriente, la prostitución es funcional al patriarcado. Argumenta que: “es una obligación patriarcal ya que ha sido el patriarcado el que ha condenado históricamente a las mujeres a no disponer más que de su propio cuerpo para venderlo en el mercado de trabajo o bien para enajenarlo en el matrimonio (...)” (Gimeno, 2012).

Para el caso de esta corriente encontramos como ejemplo en América Latina el caso de Argentina y en Europa el de Suecia.

El prohibicionismo, por su parte, entiende al comercio sexual como un delito, por lo mismo criminaliza tanto a los consumidores como a quienes venden estos servicios. Así mismo prohíbe los establecimientos donde se puedan llevar a cabo estas actividades (Guerra y Gallardo, 2020, p. 270).

La autora Elvira Villa (2010) señala que, en estos sistemas, el Estado funciona como salvaguarda del “orden moral”, regulando un tipo de ética que castiga una mercantilización de cuerpo femenino con fines sexuales, lo que genera en la praxis una mayor indefensión social y vulnerabilidad de las mujeres. Es característico de

sociedades tradicionales donde la religión juega un papel social y político importante. Como ejemplo señala los sistemas jurídicos de la mayoría de los estados de Estados Unidos que tipifican como delito la prostitución y en el caso de Europa el ejemplo de Irlanda. (Villa, 2010, p. 158-161)

Como se exponía al principio, estos enfoques generalmente no se encuentran en estado puro. En el caso de Uruguay, si bien a partir del año 2002 con la aprobación de la Ley N° 17515 pasa a estar dentro de los países que regulan y legalizan el trabajo sexual, este enfoque regulacionista convive en la práctica con otra ley anterior que persigue y sanciona el proxenetismo y que según plantean Guerra y Gallardo es de corte abolicionista, “[...] lo que implica hilar fino respecto a todo formato prostitucional que no sea claramente autónomo” (Guerra y Gallardo, 2020, p. 273).

Por último, es de destacar también que en el orden de los organismos internacionales de Derechos Humanos también existen tensiones entre las posiciones abolicionistas y las legalizadoras y no es un tema que esté saldado como se pudo adelantar en el capítulo antecedentes.

5.5 Políticas públicas con enfoque de género y derechos humanos

Desde la concepción de políticas públicas de Subirats (2008) se plantea que: “toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable” (Subirats, 2008: 35). Esta respuesta da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales, que conforman según Peter Knoepfel los grupos objetivo (quienes originan el problema) y los beneficiarios finales (quienes sufren los efectos negativos del problema) (Knoepfel, 2007, p. 12).

A su vez las decisiones tomadas por el Estado con respecto al problema a atender tienen que tener el propósito explícito de modificar el statu quo en un sentido determinado (Merino, 2013: 17). Por lo mismo en la definición del problema está siempre presente un marco de valores de referencia (Merino, 2013, p.113), o “marcos interpretativos de la realidad”, en el sentido que plantean Bustelo y Lombardi (2006).

Partir de este marco conceptual resulta de interés en la investigación debido a que permite comprender de qué forma las políticas públicas nacionales en sus diferentes

niveles, han construido tanto el fenómeno/problema a abordar y los actores implicados, así como las poblaciones destinatarias que consideran como beneficiarias.

Para los fines analíticos, también resulta necesario partir de la concepción del ciclo de política pública. Para Knoepfel (2007), existen tres factores que actúan como variables explicativas de los diversos productos de las políticas públicas: los actores, los recursos que activan y el ámbito institucional en el que lo hacen. Este autor a su vez enumera las diferentes etapas por la cual puede pasar una política pública: la inclusión del problema público en la agenda gubernamental, la creación de legislación y reglamentación al respecto, la instrumentación del programa político y administrativo a través de planes de acción, y actos formales de instrumentación y evaluación de los impactos. Para el autor a su vez ningún diseño puede aspirar a la perfección, principalmente porque la información con la que se elabora una política nunca es definitiva y resulta imposible prever todas las dificultades potenciales que enfrentará la implementación, porque las preferencias e intereses de los actores involucrados pueden cambiar con el tiempo y porque generalmente los recursos tienden a ser escasos a la hora de la implementación y esto puede a su vez afectar el curso posterior de la red de decisiones y acciones (Knoepfel, 2007, p. 27)

Al retrotraernos a mediados de la década del '70 del Siglo XX, podemos ubicar los avances en materia de políticas públicas con enfoque de género como aquellas circunscriptas en lo que Caroline Moser definió como enfoque de mujer en el desarrollo, dentro de este paraguas se incluyeron aquellas acciones políticas orientadas a la asistencia de la familia, el rol de madre circunscripto en los procesos de desarrollo. Estos enfoques se adecuaron con el correr de los años en lo que Moser (1998) define como el enfoque de género en el desarrollo, con el concomitante empoderamiento de las mujeres y el trabajo hacia la igualdad. Al igual que Facio (1992), la autora entiende que las políticas pueden ser ciegas al género de dos maneras, por un lado excluyendo a las mujeres de la formulación de las políticas y por otra parte, se encuentran incluidas aquellas políticas que aun incluyendo a las mujeres como sujeto de acción no llegan a desarrollar políticas de género. Aquí es dónde esta investigación coloca especial atención, ya que las políticas están dirigidas a una actividad desarrollada especialmente por mujeres y nos preguntamos si están formuladas con enfoque de género.

Hablar de las mujeres sin tomar en cuenta las estructuras de género no explica su ubicación dentro del sistema sexo/género, por lo que no se puede entender la realidad (Facio, 1992: 44-45). En palabras de Alda Facio se entiende que: “la insensibilidad al

género se presenta cuando se ignora la variable sexo como una variable socialmente importante o válida. (...) Cuando no se toma la variable género es imposible identificar cuáles son los problemas que no se vieron para uno u otro sexo, porque sencillamente la información no está presente” (Facio, 1992, p. 87)

Además, para problematizar aún más el asunto, contamos con la visión de Valencia (2018) que en línea con los planteamientos expuestos por Diana Maffía al inicio de este capítulo, nos indica que las políticas públicas con enfoque de género están pensadas desde un enfoque binario, biologicista.

Lo que Alda Facio (1992) denomina androcentrismo, una de las formas más generalizadas de sexismo en las sociedades el varón dominante ocupa el centro de la realidad y se concibe como parámetro de lo humano. Esta mirada atraviesa todas nuestras instituciones y por lo mismo las leyes son pensadas y ejecutadas desde esta cosmovisión masculina (Facio, 1992, p. 53). De forma acertada la autora indica que:

La parcialidad a favor de los hombres que reflejan las leyes es producto del androcentrismo de todo el sistema jurídico, que a su vez es producto de una tradición milenaria que dictaminaba que sólo los hombres podían ser ciudadanos y por ende, sólo ellos podían dictar y aplicar las leyes que regularían la vida en sociedad. Esta exclusión de la mujer de los órganos que crean y aplican la ley, garantizó que las necesidades sentidas por el hombre/varón serían fundamentales y principales en todo el quehacer jurídico, al tiempo que desatendió las necesidades de las mujeres. (Facio, 1992: 54)

Si tenemos en cuenta la mirada interseccional anteriormente planteada y en especial la identidad de género como factor de desigualdad, estos aportes son fundamentales a la hora de analizar las políticas públicas en torno al trabajo sexual.

Asimismo, el marco que nos brindan las políticas públicas con enfoque de derechos humanos tiene una concepción integral basada en las obligaciones estatales en materia de derechos humanos. Desde este enfoque se identifican y reconocen aquellas desigualdades estructurales que obstaculizan el acceso a los derechos, proponiendo incluso la formulación de acciones positivas que se propongan con el fin de abordar aquellas desigualdades. Desde esta óptica no solo se integra el principio de igualdad y no discriminación que permea el enfoque, sino también se enfoca en la garantía de los derechos por medio del fortalecimiento del rol del Estado, y generar las condiciones para garantizar la participación social en los procesos de diseño, implementación y

evaluación de las políticas públicas (Rossi y Moro, 2014). Además, este enfoque tiene en cuenta la indivisibilidad, integralidad e interdependencia de los derechos humanos, es decir que el cumplimiento de un derecho conlleva al cumplimiento del otro y esto requiere de acciones que se desprenden de la coordinación interinstitucional. Las políticas comunes se focalizan en un tema en particular, mientras que las políticas con enfoque de derechos humanos tienen una mirada holística (Vázquez y Delaplace, 2011)

Si bien la tesis no realizará un análisis con enfoque de derechos humanos, debido a que se requiere del despliegue de una metodología específica como la del desempaque o *unpacking* propuesta por Paul Hunt (Serrano y Vázquez, 2013) se utilizarán algunas concepciones sobre la integralidad en los abordajes del problema, de las obligaciones estatales en materia de protección y garantía, y de las concepciones que propone el enfoque en torno a las estrategias coordinadas interinstitucionalmente, con la participación de las actoras sujetas de la política.

En síntesis, el abordaje del problema público de desigualdad de género que se evidencia en el trabajo sexual requiere de múltiples acercamientos y de un enfoque histórico y enmarcado en todas las dimensiones anteriormente expuestas y que determinan las pautas y los posicionamientos teóricos y políticos con los cuales históricamente se han abordado las políticas públicas y específicamente las vinculadas al trabajo sexual desde el Estado y sus Instituciones, reproduciendo el orden social en cuestión y por lo mismo no generando alternativas de cambios en pro de garantizar los derechos humanos básicos para las trabajadoras sexuales cis y trans.

6 Capítulo Metodológico

La inspiración para esta investigación surge desde el campo de intervención profesional del Trabajo Social, en el área de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

Se eligió el contexto uruguayo, debido a que, en base a las indagaciones preliminares, se relevó que existía la demanda de transformación de la regulación actual por parte de los colectivos de trabajadoras sexuales. En ese sentido, se realizó también una búsqueda de antecedentes de normativa y política pública sobre el tema, encontrando que es un asunto escasamente abordado desde este punto de vista, a pesar de ser muy debatido en ámbitos del feminismo a nivel nacional e internacional.

6.1 Abordaje cualitativo

En base al problema de investigación y a los objetivos propuestos la estrategia metodológica tuvo un enfoque de carácter cualitativo. Según Hernández Sampieri (2014) existe históricamente una falsa dicotomía entre los estudios cualitativos y cuantitativos, pero los mismos pueden ser complementarios y aportan diferentes enfoques. La elección de uno, otro, o mixtos, debe ser una decisión basada en el pragmatismo (Hernández Sampieri, 2014, p. 16).

Para el caso de esta la investigación se prioriza la posibilidad que brinda el enfoque cualitativo de un acercamiento integral y flexible a los fenómenos y en su propio contexto. En este sentido es pertinente retomar en palabras de Hernández Sampieri que: “La investigación cualitativa se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto”. (Hernández Sampieri, 2014, p. 358)

Siguiendo a Wright Mills (2009) se propone una metodología de abordaje artesanal, en continuo diálogo con el problema y los objetivos planteados en la investigación.

6.2 Unidades de análisis y muestreo

La investigación se centró en Uruguay, dado que el marco de regulación del trabajo sexual analizado se circunscribe al territorio uruguayo. A su vez, se enfocó en el trabajo sexual ejercido por mujeres cis y trans, ya que además de que éstas representan

casi el total de las personas registradas que ejercen actualmente el trabajo sexual en Uruguay, se pretende analizar el tema como un problema público de desigualdad de género, y teniendo en cuenta la perspectiva interseccional, y es en ese sentido que se pone el foco en los impactos en esta población.

En la investigación cualitativa el tamaño de la muestra no se define con el objetivo de generalizar los resultados, en ese sentido se cuenta con la posibilidad de utilizar muestras flexibles (Hernández Sampiere, 2014, p. 391).

En este caso se recurrió a la elección de muestras de casos sumamente importantes o críticos para el problema analizado (Hernández Sampieri, 2014, p. 390). Concretamente para esta investigación no podía quedar por fuera la visión de las trabajadoras sexuales por lo cual se seleccionó al colectivo organizado de trabajadoras sexuales para contar con alguna de sus representantes. También se consideró que no podía faltar la palabra de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan desde hace muchos años en la temática y en contacto directo con trabajadoras sexuales, por lo mismo se seleccionaron dos organizaciones con estas características; y por último se seleccionaron las Instituciones estatales que están vinculadas con la temática y pueden tener una opinión formada sobre el tema, y se recurrió a personas representantes de esas Instituciones. Durante el proceso se recurrió a su vez a muestras en cadena o por redes (“bola de nieve”), ya que a las personas entrevistadas de la muestra anterior se les consultó si conocían otros contactos que pudieran proporcionar más datos y se contactaron e incluyeron también.

Es de destacar que no todas las personas contactadas para entrevista tuvieron la disponibilidad para aceptar participar de la investigación. Algunas no contestaron, otras no aceptaron participar esgrimiendo diferentes motivos, y en el caso de las personas pertenecientes a instituciones estatales dependían de autorizaciones y cuestiones burocráticas que por el tiempo que tomaron no se pudieron concretar. De todas formas, las muestras en la investigación cualitativa están sujetas a factores de acceso a los participantes, tiempo de estancia en el campo y a los recursos disponibles, por lo mismo el tamaño de la muestra no debería significar una limitación (Hernández Sampieri, 2014, p. 522).

6.3 Recolección de documentos y entrevista semiestructurada

Las técnicas utilizadas para la recolección de información fueron la entrevista semiestructurada y la recolección y análisis de los diferentes documentos a los cuales se tuvo acceso, y que se identificaron como relevantes para los fines de la investigación.

De acuerdo a Valles (1999), la entrevista en profundidad es una técnica de obtención de información relevante para los objetivos de un estudio cualitativo. Está basada en un guion, en el cual las preguntas son planteadas y ordenadas con libertad a lo largo de la entrevista. La persona entrevistada, a su vez, es libre de plantear su punto de vista sobre la temática en cuestión (Valles, 1999, p.180 y 181). La información recogida es registrada y posteriormente a su transcripción es posible analizarla en base a los objetivos propuestos para la investigación, lo que será insumo a la hora del análisis final en diálogo con el marco teórico de referencia.

Dentro de las ventajas de las entrevistas en profundidad podemos destacar la obtención de información en las palabras y enfoques de las personas entrevistadas, y en una interacción personalizada, flexible y espontánea. Allí radica la riqueza informativa que se puede obtener de esta técnica (Valles, 1999, p. 196).

Para esta investigación se realizaron entrevistas semiestructuradas. Esto implica que se sigue un esquema general y flexible de preguntas, es decir, que se pueden agregar preguntas en el caso de que se quiera profundizar en algunos de los aspectos abordados por las personas entrevistadas (Hernández Sampieri, 2014, p. 460).

De esta forma se elaboró una guía de preguntas general¹⁴ y se adaptó la misma a cada situación de entrevista, y de acuerdo a las características de las personas entrevistadas.

Dada la buena disponibilidad de las personas entrevistadas a brindar su tiempo para colaborar con esta investigación se buscó brindar la mayor flexibilidad en cuanto a la locación. Algunas personas eligieron la modalidad presencial y otras a través de medios virtuales (zoom). En el caso de esta última modalidad de intercambio fue necesario adoptarla principalmente porque el desarrollo de la investigación se realizó durante el decreto de emergencia sanitaria por COVID 19. Asimismo, se fue flexible con los horarios y se aceptaron los propuestos por las personas entrevistadas, para interferir lo menos posible con sus dinámicas cotidianas. Todas las entrevistas tuvieron una duración aproximada de 40-60 minutos.

¹⁴Ver en Anexos

Previo al comienzo se solicitó la lectura del consentimiento informado¹⁶ sobre la participación en el estudio, y se colocó el énfasis tanto en la confidencialidad como en el anonimato, por lo que la exposición de las opiniones de las personas entrevistadas en esta tesis estará guiada por estos criterios. También se solicitó la autorización de la persona entrevistada para grabar y registrar durante el transcurso de la entrevista. Al finalizar se agradeció la participación y se informó que se compartirían los resultados del estudio una vez finalizado y aprobado.

6.4 Resumen del trabajo de campo realizado

Se identifican en el trabajo de campo dos momentos. El primero cuando se comienzan los contactos y se realizan las primeras entrevistas (noviembre-diciembre 2021), y el segundo momento se produce cuando es publicado (en el sitio web del parlamento uruguayo) un documento sobre una propuesta concreta de modificación de la ley N°: 17.515, cuestión que hasta el momento solo se había mantenido en ideas, pero al estar plasmado en un proyecto concreto, con contenidos específicos, se presenta un nuevo escenario a analizar. Además, este hecho por su novedad (se da paralelamente a la realización de la investigación) aún no está en el radar de las personas entrevistadas, para poder consultarles su opinión. En ese sentido, unos meses más adelante, y ya empezando el trabajo de análisis, se decide volver al trabajo de campo solicitando nuevas entrevistas para poder hacer consultas sobre este nuevo escenario (marzo-abril 2022).

En cuanto al criterio de selección de las personas entrevistadas, como se mencionó anteriormente, con respecto a las trabajadoras sexuales se entendió que no podían quedar por fuera de la investigación por estar directamente involucradas en la temática, por lo mismo se decidió entrevistar a representantes del colectivo de trabajadoras sexuales cis y trans. También se consideró que no podía faltar la palabra de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan desde hace muchos años en la temática y en contacto directo con trabajadoras sexuales, por lo mismo se seleccionaron dos organizaciones con estas características; y por último se seleccionaron las instituciones estatales que están vinculadas con la temática por ley y otras vinculadas por áreas afines como ser las vinculadas a los Derechos laborales o al tema de políticas

¹⁶Ver en Anexos

de género y que por lo mismo pueden tener una opinión formada sobre el tema, y en ese caso se seleccionaron personas que representaran a esas instituciones.

Basado en estos criterios las entrevistas realizadas en la primera etapa fueron a representantes de: Ministerio de trabajo y Seguridad Social, Dirección Nacional de Empleo; Intendencia de Montevideo, División Asesoría para la Igualdad de Género; ONG Casa Abierta, Asociación Civil El Paso. Las entrevistas realizadas en la segunda etapa fueron a: referente de las trabajadoras sexuales cis y trans perteneciente al Colectivo O.TRA.S; a participante de la Red de referentes convocada por la Intendencia de Montevideo para el trabajo que vienen realizando con trabajadoras sexuales y a representante institucional del Instituto Nacional de las Mujeres, Departamento de Autonomía Económica.

Además del trabajo de recolección de información a través de las entrevistas se realizó una intensa búsqueda de documentos relacionados a la temática que permitió la construcción de antecedentes y a la vez dichos documentos serán también insumos para el análisis.

6.5 Análisis de contenido

El análisis de contenido describe de forma sistemática y objetiva la información para que sea viable su interpretación.

Para poder organizar los datos recabados se recurrió a diferentes herramientas:

- Transcripción. “La transcripción de la interacción verbal permite plasmar lo fundamental de la entrevista sociológica en un texto escrito, en un soporte que facilita el análisis al contrarrestar la evanescencia de la oralidad.” (Seid, 2016, p. 3)
- Grillado. Para preparar el análisis, es necesario organizar de algún modo la información registrada. Para lo mismo se recurrió a la elaboración de una grilla que permitió segmentar los fragmentos textuales de las entrevistas según ejes temáticos resultantes de la guía de pautas de entrevista (Seid, 2016, p. 5).
- Confección de la Matriz de análisis

- Presentación de resultados: Describir las relaciones e interconexiones entre categorías y temas en una historia o narrativa. Generar hipótesis, explicaciones y teoría resultante (Hernández Sampieri, 2014, p. 423).

El primer paso en el desarrollo de teoría es la conceptualización. Un concepto es un fenómeno al que se le ha puesto una etiqueta, previa codificación. Se trata de una representación abstracta que se identifica como significativo en los datos. “El propósito de denominar a los fenómenos es permitir a los investigadores reunir acontecimientos, sucesos u objetos similares bajo un encabezamiento clasificatorio común” (Seid, 2016, p. 8).

La codificación abierta supone “descomponer” la información para conceptualizar los fenómenos, asignándoles nombres que los representen. La codificación axial supone comenzar a reagrupar lo que fue separado en la codificación abierta. Si el producto fundamental de la codificación abierta son las categorías elaboradas, la codificación axial consiste fundamentalmente en poner en relación dichas categorías. No se dan en pasos necesariamente secuenciales. (Seid, 2016, p. 14)

A medida que progresa la codificación y el análisis, el investigador cuenta con una cantidad creciente de conceptos. El paso siguiente es agruparlos en categorías. Este proceso de integración de las categorías es la codificación selectiva.

Si se ha codificado los registros, elaborado categorías y vinculado, se cuenta con hipótesis en distintos grados de elaboración. Como ya se cuenta con un esquema teórico, se facilita la descripción y la explicación de lo que ocurre, la identificación de procesos, aspectos y variaciones, de manera exhaustiva y sistemática (Seid, 2016, p. 17).

En el caso de esta investigación, y de acuerdo con los datos obtenidos a través de las entrevistas y de los documentos la información se desagregó y se clasificó buscando los contenidos manifiestos (palabras o ideas usadas y su repetición) y latentes (examina el significado de pasajes específicos dentro de los datos).

6.6 Descripción de las variables de interés y su operacionalización

A partir del nuevo contexto uruguayo, en el cual hay un proyecto concreto presentado en el Parlamento, con una propuesta de modificación de la Ley N° 17.515, se tomará este documento y la discusión en torno al mismo, como centro del análisis.

Las dimensiones que transversalizan el análisis parten de un enfoque de género e interseccionalidad, previamente definidos en el marco teórico.

Teniendo en cuenta los ciclos de políticas públicas, de utilidad para el análisis, se entiende que la política pública en torno al Trabajo Sexual se encuentra actualmente en fase de agenda. Sin embargo, se puede observar, que los límites de los ciclos se entrecruzan, por lo tanto, toda la trayectoria de agenda e implementación, anterior a la etapa actual, sientan las bases para analizar los últimos acontecimientos. Además, se toman algunos tópicos que propone el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas para completar la matriz de análisis.

El análisis se realiza tomando como base las entrevistas realizadas y los diferentes documentos previos existentes vinculados a la temática: la ley actual, la guía del Ministerio de Salud Pública, el Diagnóstico de trabajo sexual del año 2020 de la Intendencia de Montevideo, versiones taquigráficas del parlamento del año 2003 y del 2021, entre otros.

6.7 Matriz de análisis

Durante el proceso de análisis y sistematización de los datos fueron surgiendo principalmente dos áreas de interés que posteriormente se configuran en áreas de interés para el análisis.

1) Enfoques de la regulación. Dado que como se expuso en el marco teórico, el fenómeno estudiado, la normativa y las políticas públicas diseñadas e implementadas están teñidas de un profundo debate y controversia, se entiende pertinente analizar los datos recogidos en la investigación desde estos diferentes enfoques y marcos interpretativos. Con este fin se proponen las siguientes categorías de análisis que se encuentran también en diálogo con lo desarrollado en el capítulo teórico:

- Violencia Basada en Género. Vínculo con leyes integrales con perspectiva de género. Explotación sexual y Trata.
- Desigualdad estructural. A qué mujeres cis y trans se refiere la regulación, como las define e integra en sus definiciones. Discriminación-estigmatización. Cambios culturales.
- Actores involucrados. Cuáles son los actores mencionados en la regulación. Cuáles son los actores que participan en la formulación.

2) Abordaje de los Derechos desde la protección y garantía del Estado. Se ha mencionado que el enfoque de derechos humanos contiene elementos de utilidad para la realización del análisis. Por tanto, se coloca el foco en los mecanismos impulsados por las políticas públicas de regulación con el fin de garantizar el acceso a los derechos que se exponen a continuación, dado el carácter de interdependencia de los derechos y los principios de igualdad y no discriminación, se analiza desde un enfoque de género e interseccional los mecanismos implementados para su garantía, así como también se integran las visiones de los actores a quienes se entrevista.

- Derecho a la Salud
- Derechos laborales
- Derecho a la Vivienda
- Cuidados
- Derecho al acceso a la Educación

6.8 Limitaciones del estudio y criterios de calidad en la investigación cualitativa

En cuanto a los criterios de calidad podemos mencionar que para esta investigación además de las principales herramientas de obtención de datos utilizadas se suma el uso de otras fuentes cuantitativas (de estadísticas, censos y de otras investigaciones) que fueron importantes para dimensionar algunas cuestiones que se expusieron. También se busca hacer referencia al ámbito internacional como forma de contextualización de la problemática. Por otra parte, durante el proceso de la investigación se llevaron a cabo dos instancias (una previa al comienzo del trabajo de campo y otra hacia el final de la investigación) de intercambio y lecturas cruzadas entre estudiantes y directoras/es de tesis, de las investigaciones en curso en procesos similares a esta investigación.

Por último y en lo que respecta a las limitaciones del estudio entendemos que al tratarse de un tema que está en constante cambio, especialmente al volver recientemente a la agenda pública, la información para el análisis puede cambiar de un momento a otro. Esto configura una de las principales limitaciones, pero al mismo tiempo entendemos que es un tema que tiene dos niveles de discusión, uno concreto y otro abstracto. El nivel concreto que está dado por la ley actual y sus posibles modificaciones que puede cambiar de un momento a otro y algunos de los aspectos abordados quedar resueltos. Pero a nivel abstracto, la discusión que subyace al tema y

que se cuestiona en profundidad en esta investigación no quedará nunca obsoleta ya que son cuestiones que no cambiarán o se solucionarán por las modificaciones concretas que puedan realizarse en el corto plazo.

Al mismo tiempo las limitaciones del estudio también están dadas por circunscribirse solamente al Uruguay, pero al igual que en el punto anterior la discusión más abstracta y desde lo filosófico que subyace al tema no presenta limitaciones de tiempo ni espacio.

7 Análisis y Resultados

En base a la metodología de investigación propuesta, este capítulo se organiza en temas o categorías, que conforman los principales resultados de la investigación. Muchos de estos hallazgos se corresponden con los presupuestos que se tenían sobre el tema de la regulación del trabajo sexual y otros son novedosos y hacen un aporte para poder seguir profundizando.

Como se ha planteado, el análisis se aborda desde una mirada de género e interseccionalidad, y se articula con los enfoques y categorías planteadas en el marco teórico. El análisis se centra principalmente en la discusión en torno al proyecto de modificación de la Ley N° 17.515, tomando como base las entrevistas realizadas y los diferentes documentos identificados como hitos de la trayectoria de la política pública vinculados a la temática: la ley actual, la guía del Ministerio de Salud Pública, el Diagnóstico de trabajo sexual de la Intendencia de Montevideo, versiones taquigráficas del parlamento del año 2003 y del 2021, entre otros.¹⁷

7.1 Enfoques de la regulación

Dado que como se expuso en el marco teórico, la normativa y las políticas públicas diseñadas e implementadas están teñidas de un profundo debate y controversia, se entiende pertinente analizar los datos recogidos en la investigación desde estos diferentes enfoques y marcos interpretativos.

Con este fin se proponen las siguientes categorías de análisis que se encuentran también en diálogo con lo desarrollado en el capítulo teórico.

7.1.1 Abordaje de la Violencia Basada en Género y vínculo con leyes integrales con perspectiva de género. Explotación sexual y Trata

En consonancia con el enfoque reglamentarista, la regulación del trabajo sexual en Uruguay se ha encargado de ordenar aspectos sanitarios y de orden público, dejando por fuera cualquier tipo de problematización en cuanto al límite fino que existe entre la explotación y el trabajo sexual.

¹⁷ Durante el análisis se presentan extractos textuales tanto de las entrevistas realizadas para los fines de esta investigación como de las versiones taquigráficas del parlamento que recogen también los discursos textuales de varios actores relevantes en torno a la temática.

A pesar de esto y en lo que respecta a la formulación de leyes integrales que incorporen la perspectiva de género, se destaca como un avance del contexto uruguayo que en el año 2018 se sanciona una Ley de prevención y combate a la trata de personas N° 19.643. A partir de allí es posible tomar definiciones concretas en cuanto a las situaciones de trata con fines de explotación sexual. Previamente, en el año 2017, y a través de la Ley de Violencia hacia las mujeres basada en género N° 19.580, se logra incorporar las definiciones sobre explotación sexual y prostitución forzada, que son designadas como una de las tantas expresiones de la violencia.

Profundizando en algunas de estas definiciones encontramos que en la Ley N° 19.580, se expresa que:

Se entiende por violencia basada en género hacia las mujeres toda conducta, acción y omisión, en el ámbito público o el privado que, sustentada en una relación desigual de poder en base al género, tenga como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos o las libertades fundamentales de las mujeres. Quedan comprendidas tanto las conductas perpetradas por el Estado o por sus agentes, como por instituciones privadas o por particulares (Uruguay, 2017, artículo 4).

Asimismo, en la Ley de prevención y combate a la trata de personas N° 19.643 se estipula que:

[...] la ley y la reglamentación tendrán especialmente en cuenta las desigualdades de poder, los estereotipos discriminatorios y las formas de violencia en base al género, promovándose la autonomía y el empoderamiento de las mujeres, las niñas, las personas trans e intersexuales o con orientación sexual no hegemónica (Uruguay, 2018, artículo 3).

En la misma ley se entiende por explotación sexual:

Inducir u obligar a una persona a realizar actos de tipo sexual, con la finalidad de obtener un beneficio económico o de otro tipo para sí o un tercero. Esto incluye los actos de explotación a través de la prostitución, la pornografía u otras actividades de naturaleza sexual (Uruguay, 2018, artículo 4).

Las personas entrevistadas en general coincidieron en cuanto a que al momento de hacer cambios en el tema de la regulación en nuestro país se deberá hacer referencia a este marco normativo y a las definiciones expresadas anteriormente, pero vinculándolas al tema concreto de la regulación del ejercicio del trabajo sexual.

[...] cuando vos haces una norma referencias el marco normativo en el que se inscribe, entonces me parece que si vos haces una norma específica para el trabajo sexual la podés enmarcar en la ley integral de violencia hacia las mujeres y en la de trata y a su vez establecer aquellas pautas que se necesitan y que tampoco necesariamente esas normas la contemplan porque por algo haces una norma específica, que lo que hace justamente es dar cuenta que más allá que esos derechos están garantizados para todas las personas si vos tenés un conjunto en este caso de las trabajadoras sexuales requieren una norma específica que se los garantice, entonces me parece que no es contradictorio para mí. En realidad lo que importa es enmarcarla en el conjunto de normas internacionales y nacionales en que se inscribe (E. D. Representante Institucional).

Lo ideal sería una ley integral que incluyera la política pública al estilo de la ley de trata o de la ley de violencia de género. Que incluye las acciones de prevención, que incluye la institucionalidad pública que se ocupe de la problemática vinculada a las trabajadoras sexuales. Además de ser una ley que incluya la perspectiva de género, que las incluya a ellas desde el lugar de Derechos Humanos, no solamente de trabajadoras que es la mirada que está teniendo la ley actual. La ley actual ni siquiera las trata como trabajadoras, más parecido a objetos de, pasibles de ser controladas, registradas y revisadas en su accionar[...] (E. A. Representante Sociedad Civil).

En consonancia con estos planteos el Proyecto de Ley de Modificaciones hace específica mención a la diferencia entre trabajo sexual, explotación sexual y trata, y hace referencia a las leyes correspondientes, cuestión que la diferencia de la ley del 2002, donde estos aspectos no son tenidos en cuenta desde esa perspectiva. Las modificaciones en su artículo 2 definen que: “La explotación sexual y la trata de personas con motivos sexuales no se considera trabajo sexual de acuerdo a las Leyes N° 17.815, de 14 de setiembre de 2004 y N° 19.643, de 14 de agosto de 2018 respectivamente” (Uruguay, 2021).

Este proyecto es claro respecto de su posicionamiento sobre la diferencia entre explotación sexual y trabajo sexual, y si bien esto se constituye en un avance sobre la norma anterior y dialoga con otras leyes, se entiende necesario que integre orientaciones respecto de la necesidad de implementación de mecanismos orientados a la protección a la violencia basada en género y sus manifestaciones en el ejercicio del trabajo sexual (como sí lo hacen otros documentos que se han producido en los últimos años como ser el Diagnóstico sobre Trabajo Sexual en Montevideo de la Intendencia de Montevideo y la Guía Pautas para la atención integral de personas que ejercen el trabajo sexual del Ministerio de Salud Pública).

Hay quienes van más allá de la norma, y también expresan que resulta necesario que ésta sea implementada a través de políticas públicas que integren mecanismos de protección, que tengan en cuenta a los clientes y a quienes obtienen beneficios económicos de la prostitución.

Y después esta toda la cuestión vinculada a la violencia, a la violencia que sufren las mujeres, entonces como protegerlas, incluso en la soledad que laburan, como hacer ejercicios de protección para esas mujeres y ahí me parece que es bien importante que haya una vuelta de tuerca para protegerlas en las situaciones de violencia y ahí hay que incorporar un capítulo de explicitar que también es violencia, por ejemplo las situaciones donde no se logra un consenso entre el cliente digamos, mal llamado cliente, y la trabajadora sexual (E. A. Representante Sociedad Civil).

La ley actual es una ley sumamente machista y tiene como toda esta mirada sobre el cuerpo de la mujer como lo problemático y el varón más como quien consume y nada más. Tiene como mucha cuestión higienista de aquella época cuando los primeros análisis sobre esta ley. Pero que se modifique sería fundamental y teniendo en cuenta estos marcos que hacen como un antecedente para la protección de las mujeres y visibilizar las diferentes formas de explotación que viven las mujeres en la prostitución particularmente. (E. B. Representante Sociedad Civil)

La hipótesis de base que se manejaba al iniciar las entrevistas tenía que ver con la presunción de que era necesario formular una nueva ley, en ese sentido si bien en términos ideales se corrobora que sería necesaria una nueva ley integral y que incorpore la perspectiva de género, dada la necesidad de lograr avances concretos lo que parece

más viable en la actualidad son los planteos de reforma de la actual ley, cuestión en la cual es visible que se ha avanzado durante el año 2021 y 2022.

Respecto de los enfoques, ninguna de las personas entrevistadas planteó una postura cerrada. Lo que si queda claro es que hay mucha ambigüedad con respecto a este tema, dado que entran en juego cuestiones morales e ideológicas. En su gran mayoría en los discursos recogidos se plantea que el ideal sería que el trabajo sexual no existiera y que ninguna persona tuviera realizarlo, pero al mismo tiempo plantean que no es viable que esta situación cambie en el corto plazo, y por lo mismo estas personas tienen derecho a ser reconocidas y protegidas por el Estado, y desde esa ambigüedad se emprenden las acciones.

En los diferentes discursos podemos encontrar dificultades para conjugar la realidad y los ideales de eliminación de toda forma de violencia y subordinación hacia las mujeres. Estas cuestiones muchas veces entran en contradicción cuando se trabaja tanto sea con la realidad de las trabajadoras sexuales, como es el caso de las organizaciones que trabajan con ellas, o como en el caso de los y las parlamentarias ya que actualmente vuelve a estar bajo su responsabilidad la actualización de la regulación para garantizar el acceso a derechos para esta población.

Nosotros no hablamos de trabajo sexual sino que hablamos de explotación, para nosotros es una forma de violencia de género, obviamente respetamos lo que las mujeres traen y plantean como trabajo, y en esa dinámica es que vamos acompañando lo que las mujeres definan un poco hacer pero para nosotros es una forma muy clara de la violencia (E. B. Representante de la Sociedad Civil).

Hay dificultades filosóficas. [...] Algunos hacemos una disociación entre lo filosófico-ideológico y cierta tendencia más pragmática. Filosóficamente puedo estar muy de acuerdo con gente que no está dispuesta a legislar, sin embargo yo creo que hay que legislar (Uruguay, 2021b. Representante parlamentario).

Es que el trabajo sexual existe, uno podría prohibirlo, de hecho hay países que lo tienen prohibido pero eso es como querer tapa el sol con un dedo [...], sobre todo en esto que están vinculadas más directamente personas lo más sensato en términos de protección tiene que ver con regularlo para poder dar la protección. (E. C. Representante Institucional)

En el sentido de poder visibilizar y dar garantías a las mujeres cis y trans que ejercen el trabajo sexual, surge muchas veces en los discursos el tema del empoderamiento como contracara de la libre elección, que es tan cuestionada por las posiciones más vinculadas al abolicionismo. Se pone aquí en cuestión la libertad de las mujeres que ejercen el trabajo sexual a elegir, y lo ficticio de esa elección en cuanto está inscrita en un sistema que desde su estructura naturaliza estas prácticas de subordinación de la mujer, otorgándole un lugar de objeto de consumo y propiedad del varón.

El desafío planteado es buscar dentro de esa estructura de desigualdad grietas que permitan el acceso a derechos a la vez que denunciar y desnaturalizar las prácticas de violencia y subordinación hacia las mujeres, buscando la deconstrucción y visibilización de estas desigualdades y brindando oportunidades y alternativas para las mismas.

Dentro de las trabajadoras sexuales el discurso del empoderamiento está muy presente y en esa postura buscan que las mujeres estén lo menos posible dentro del ejercicio del trabajo sexual y que puedan encontrar alternativas. Como se abordó en el capítulo teórico, Karina Núñez, le llama la perspectiva reduccionista, que busca reducir el tiempo de exposición al trabajo sexual, especialmente de las mujeres más jóvenes, como forma de que no se naturalice para sus vidas ni para sus futuras generaciones (Núñez, 2021, p. 32).

Desde otras posturas más en consonancia con el abolicionismo encontramos que se plantea que estas posturas son válidas cuando vienen de la reflexión de los propios colectivos de trabajadoras sexuales, pero que no debe servir como excusa para que el Estado no cumpla su cometido de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y subordinación.

[...] a nosotros acá nos pasa mucho que las mujeres en general hablan de trabajo sexual pero no desde la conceptualización propia sino como en esto del discurso pero muchas lo viven de manera terrible lo viven con vergüenza con angustia entonces bueno me parece que es importante la voz de las mujeres y el compromiso de las políticas públicas en esto porque en realidad el tema del trabajo sexual siempre el debate queda corto, o no se da” (E. B. Representante Sociedad Civil).

En sí los debates actuales giran en torno a las modificaciones de la ley, ya que no hay cuestionamientos de fondo, o los mismos se dejan de lado en pro de generar una política de Estado que visibilice a las trabajadoras sexuales y pueda brindarles herramientas.

En algunas exposiciones se plantea que la perspectiva de género está dada por la mirada de favorecer a través de la ley la posibilidad de autodeterminación y libertad de las mujeres y la no dependencia. Si bien esto es acertado, no se visualizan como mencionamos anteriormente cuestionamientos de fondo ni filosóficos al trabajo sexual de las mujeres, y cuando es traído a debate se lo hace separando lo que es el ideal y la realidad. También se plantea en algunos discursos que no es una realidad que vaya a cambiar en el corto plazo por el arraigo cultural que presenta, esto se pudo ver en varios discursos tanto del parlamento como de algunas personas entrevistadas al hacer alusión a que se trata de “la profesión más vieja del mundo”. En ese sentido, nuevamente, a pesar de que en el fondo no se está de acuerdo con que haya personas que realicen este tipo de consumos de sexo a través de las mujeres, se prioriza que se regule entendiendo que en el actual contexto esta sería la única vía para lograr la protección de las mujeres.

Entendemos entonces que las modificaciones a la ley siguen la línea reglamentarista de la ley actual, pero haciendo algunos agregados que van en la línea del reconocimiento y respeto de los derechos humanos y laborales de las personas que lo ejercen, más en consonancia con el enfoque laboralista, como veremos más adelante.

En definitiva, se entiende que como vimos en el capítulo teórico los enfoques nunca se aplican en estado puro y por lo mismo en el caso uruguayo también podemos ver una mezcla de perspectivas que se ponen en juego en este tema. A la vez que aún está vigente la Ley N° 8.080 de proxenetismo de 1927 de corte abolicionista, convive desde el 2002 con la Ley N° 17.515 con una impronta reglamentarista y actualmente se proponen cambios que agregan aún más complejidad al asunto y que vuelven a mezclar varios enfoques como veremos a continuación.

7.1.2 Desigualdad estructural. A qué mujeres cis y trans se refiere la regulación, como las define e integra en sus definiciones. Discriminación, estigmatización y cambios culturales.

Analizando las versiones taquigráficas del Parlamento uruguayo de las discusiones del 2003 (con motivo de la reglamentación de la Ley N° 17.515) y las

discusiones de 2021 sobre el tema de las modificaciones, podemos ver que hubo un cambio en el acento sobre los intereses manifestados. Por ejemplo, en 2003 se hablaba de las personas que ejercen el trabajo sexual como “grupos de riesgo” y de un objetivo de la regulación de ordenar, y dar salubridad y tranquilidad a la población general, así como se mandataba a los Ministerios de Salud Pública y del Interior a controlar y minimizar los efectos negativos de la clandestinidad de las condiciones en que se llevaba a cabo la actividad, naturalizando que exista el consumo de servicios sexuales y dejando por fuera esa discusión.

Esta ley es una necesidad, tanto desde el punto de vista sanitario como en lo que refiere al orden público, y es necesaria, imprescindible, no solo para un sector de la población de alto riesgo y los eventuales clientes o consumidores -como se prefiera catalogarlos-, sino para la sociedad en general (Uruguay, 2003. Representante Parlamento).

Si bien todos sabemos que no va a resolver el problema y que muchas cosas pasarán por el costado de la ley, igualmente, nos va a dar un control mayor. [...] Creo que es un tema de salud pública en el cual el Ministerio del Interior naturalmente, como están dadas las cosas, es el nexo entre la comunidad y el Ministerio de Salud Pública que es el que debe llevar adelante los controles (Uruguay, 2003. Representante Parlamento).

En cambio, ya en 2021 se introducen en la discusión temas vinculados a las condiciones de pobreza de las mujeres que ejercen el trabajo sexual, aparece la voz de las involucradas a través de la presencia en las discusiones por las modificaciones que consideran necesarias a la ley, y además se habla de Derechos Humanos de las personas que ejercen la actividad y de la necesidad de actualizar la ley de acuerdo a los nuevos paradigmas existentes.

Hoy por hoy definimos el trabajo sexual como de quien ejerce la prostitución, y todos sabemos que la prostitución tiene una connotación negativa fuertísima. Es necesario revisar estas expresiones lingüísticas. Asimismo, con esta perspectiva de género, poder introducir y reconocer de forma expresa un montón de derechos, que los tienen por el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho constitucional, pero que es necesario reconocerlos a texto expreso en esta ley. [...] esto está directamente relacionado con la situación de hecho que viven las trabajadoras sexuales y también con la introducción del marco teórico,

y la necesidad de revisión de esta ley, con una perspectiva de derechos humanos y de género, porque el trabajo sexual está atravesado absolutamente por una subordinación de poder directamente relacionada con el género; esto que hablamos de ser hombre, ser mujer, más allá de que hay trabajadoras sexuales que no son del género femenino expresamente (Uruguay, 2021b. Representante Parlamento).

¿Qué quiere decir la teoría de los Derechos Humanos, el centro y el quid del asunto? Es el reconocimiento de las trabajadoras sexuales como cualquier otra persona, capaces racionalmente de elegir qué fines seguir en su vida, qué es una vida valiosa. autodeterminarse sexualmente y determinar qué es lo moralmente correcto y lo que no (Uruguay, 2021b. Representante Sociedad Civil).

Luego de estas discusiones, y ya plasmadas estas cuestiones en un documento concreto, encontramos que en el mismo se integra la siguiente definición de trabajo sexual:

Es trabajo sexual la prestación de servicios de índole erótico-sexual a cambio de una remuneración pecuniaria. La reglamentación deberá prever las condiciones socio ambientales que garanticen un trabajo digno, respetuoso de los derechos humanos y una convivencia acorde al ordenamiento jurídico y en la interpretación de la presente ley deberá primar la protección de las personas que ejercen el trabajo sexual (Uruguay, 2021, artículo 1).

Destacamos aquí como un cambio sustancial la incorporación de términos como dignidad, derechos humanos y protección. A pesar de esto también se pudo analizar que se habla de protección del trabajador sexual¹⁸, sin decir específicamente que la mayoría son mujeres, y sin hacer un abordaje interseccional del asunto que permita visibilizar a las identidades trans. Es decir que, si bien se hace un avance en cuanto a una definición más acorde a la realidad actual, no se logra visibilizar el trabajo sexual como una actividad feminizada, y tampoco se dice nada sobre el origen social de las personas que lo ejercen. Al omitir esto se pierde la oportunidad de construir un problema social que involucra a las mujeres cis y trans, sin estigmatizar resulta necesario visibilizar y si no

¹⁸ En algunas partes del documento se habla de "personas que ejercen el trabajo sexual" y en otras se habla de trabajadores sexuales en genérico (Artículos N° 2, N° 8 y en algunas partes de la exposición de motivos)

está visibilizado es difícil que se puedan generar abordajes específicos dentro de las políticas sociales.

De todas formas, ya existen indicios de que la mayoría de la población que ejerce el trabajo sexual son mujeres cis y trans. Estos datos se desprenden de los registros de trabajadores sexuales del Ministerio del Interior, así como del último Diagnóstico de Trabajo sexual llevado adelante por la Intendencia de Montevideo. Asimismo, en el último Censo de personas trans que se realizó en Uruguay (Mides, 2017) se pudo identificar que en su gran mayoría las personas trans tienen el trabajo sexual como principal estrategia de supervivencia, debido a la temprana expulsión de sus hogares, del sistema educativo y de la discriminación y el estigma que deben enfrentar que les impide acceder a empleos formales.

El comercio sexual se convierte en la primera y casi exclusiva opción para las mujeres trans expulsadas no solo de sus hogares sino también del sistema educativo. Por lo general suelen recurrir a redes informales de amistad o de otras mujeres trans en las mismas y precarias situaciones. Esto las deja extremadamente vulnerables, por lo que suelen ser víctimas de nuevos abusos y violencias de todo tipo; esto da inicio al círculo de exclusión e ingreso al comercio sexual, que ha sido y es en la actualidad el devenir ineluctable de la amplísima mayoría de mujeres trans (Mides, 2017, p. 28).

En este sentido y contando con estos insumos sería importante integrar este conocimiento previo al problema social que la discusión pública está construyendo en torno a la regulación del trabajo sexual.

Los cambios culturales respecto a la tolerancia de la sociedad frente a la violencia basada en género hacia las mujeres se han ido transformado de forma lenta en los últimos años, pero falta aún problematizar y visibilizar algunas cuestiones que están muy arraigadas culturalmente. El estigma y discriminación que enfrentan las mujeres cis y el destino que parece inexorable de las mujeres trans que ejercen el trabajo sexual, es un ejemplo. Esto hace que muchas veces sean medidas con un doble parámetro las cuestiones vinculadas a este tema. La organización social basada en el género determina simbólicamente los ámbitos de actuación, así como los roles y características de quienes habitamos las sociedades. Desde el punto de vista simbólico, a las mujeres se las ha ubicado al interior de los hogares, encargadas del cuidado de las familias, con una sexualidad vinculada estrictamente a la reproducción, mientras que los varones han

conquistado el espacio público, en los imaginarios sociales son quienes ostentan deseos sexuales y el consumo de sexo se ve comprendido socialmente. Esto sienta las bases del no cuestionamiento del consumo de sexo por parte de los varones, sin embargo, sí se cuestiona a las mujeres que ejercen el trabajo sexual y se las juzga y condena por las implicancias que puedan tener en sus vidas el ejercicio de esta actividad.

Como fue abordado en el marco teórico, existe un ideal de mujer socialmente construido y donde las trabajadoras sexuales se configuran como alteridad, y en ese sentido es que son pasibles de sufrir el disciplinamiento a través de la violencia de género estructural y simbólica. A modo de ejemplo problematizaremos un hecho sucedido en el año 2019 en nuestro país, cuando a raíz del fallecimiento de un bebé por muerte súbita, su madre fue condenada por omisión de los deberes inherentes a la patria potestad. Esta mujer se desempeñaba como trabajadora sexual y en el momento que sucedió el hecho no estaba presente en su casa por estar trabajando.¹⁹ La vida de esta mujer y su familia estaba marcada previamente por distintos tipos de violencias que los alejaban del acceso a derechos básicos. Aquí encontramos no solo la desprotección previa del Estado sino la posterior culpabilización a través de la justicia patriarcal y de la opinión pública, sin una comprensión del contexto que llevó a esta situación, y sin un cuestionamiento de los roles masculinos. Podemos ver desde la interseccionalidad cómo el entrecruzamiento de distintas desigualdades determinó la vida de esta mujer y su familia. La pobreza y la falta de oportunidades es vista aquí como una responsabilidad individual, y esto tiene también mucho que ver con una concepción neoliberal, en el marco del sistema capitalista actual, donde se busca minimizar las responsabilidades del Estado frente a la cuestión social. En Uruguay se ha visto este abordaje a partir del cambio de gobierno nacional en el año 2020, y donde muchos programas sociales han desaparecido y especialmente en el área de políticas de género se ha visualizado un retroceso, también visible a nivel presupuestario. Este escenario indefectiblemente afecta las condiciones de vida de la población más vulnerable donde encontramos a las trabajadoras sexuales cis y trans, especialmente luego de la pandemia.

Como se puede abordar en el capítulo teórico, no todas las mujeres trabajadoras sexuales sufren las consecuencias de la estigmatización y de la violencia de la misma forma. Las mujeres de los sectores vulnerados están más expuestas a estas violencias. Ni en la ley vigente, ni en las propuestas de modificaciones se hace un aporte en este

¹⁹<https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2019/8/lastima-que-sea-una-puta/>

sentido, que permita visibilizar la situación de estas mujeres y que permita generar acciones concretas desde las políticas públicas.

A mí me gusta marcar la diferencia de las personas que están en situación, a las que ejercen el trabajo sexual. Porque una persona que está en situación de trabajo sexual no le queda otra, hablando mal y pronto, es porque viene predestinada, etc. Por eso las mujeres trans la mayoría nos encontramos en situación de trabajo sexual y no somos trabajadoras sexuales. Porque también están esas dos opciones, uno ejerce el trabajo sexual porque no le queda de otra, y la otra persona que lo ejerce porque le es más redituable económicamente, o porque prefiere, está en todo su derecho, pero a mí me gusta marcar la diferencia, es un hilo pero que si uno se pone a pensar lleva mucho al contexto, a la diversidad, a que justamente la mayoría de las mujeres trans están situación de trabajo sexual. Si hacemos una encuesta a las trabajadoras sexuales trans yo diría que un 100 % no les gustaría estar en ese lugar [...] (E. F. Referente trabajadoras sexuales trans).

Fundamentalmente que nosotros lo que visualizamos acá la vulnerabilidad que tienen las mujeres en el ejercicio de la prostitución que se ha agudizado con la crisis sanitaria y que en realidad no es un tema que esté en la órbita política ni pública si antes no lo estaba ahora lo está menos por cuestiones obviamente políticas y de interés. Por eso me parece tan importante apoyar y acompañar los colectivos porque en realidad al final después terminas regulando una cosa que ni siquiera estás adentro y no las estás viviendo entonces es importante la voz de las mujeres y la voz de todas las mujeres, no solo de las que están organizadas que por suerte hay un colectivo, sino de otras que también capaz tienen otra visión (E. B. Representante Sociedad Civil).

La situación de las trabajadoras sexuales, sobre todo, en el interior del país, sigue recrudescida. Por eso, es necesario que podamos contar con la ayuda de los legisladores para poder modificar la ley e incorporar aspectos jurídicos que protejan el trabajo sexual, porque la Constitución del Uruguay dice que todos los trabajadores de este país deben ser cuidados. Nosotras también necesitamos ser cuidadas o, si no, las redes de trata nos van a seguir matando como a moscas y el Estado se va a seguir beneficiando de lo que las redes de trata le generan, siendo en este caso el Estado nuestro mayor proxeneta, porque si el Estado no te protege, te vulnera (Uruguay, 2021b. Representante O.TRA.S).

Si bien en las modificaciones esta problematización no está planteada, hay documentos anteriores, como la Guía del Ministerio de Salud Pública y el Diagnóstico de la Intendencia de Montevideo que dan cuenta de estas situaciones y que podrían haber sido tomadas en cuenta a la hora de hacer las modificaciones, tomando como base lo ya construido desde el Estado. Son documentos de gran valor por su enfoque, actualidad y por las problematizaciones y definiciones que integran.

Con frecuencia se trata de personas que provienen de segmentos sociales de gran exclusión. Sus primeras experiencias sexuales han sido forzadas a temprana edad y en muchos casos traumáticas. Asimismo, han estado expuestas a distintas formas de discriminación y criminalización y obligadas al ocultamiento y alejamiento de los espacios institucionales. [...] Esta intersección de características –y por lo tanto, en algunos casos, de vulneraciones– puede aumentar la exposición a la violencia en todas sus formas, al consumo problemático de sustancias adictivas, al daño psicológico y social y, en consiguiente, impactar sobre la salud. Las irregularidades o falta de documentación en zonas de frontera con lleva riesgo de tráfico o de trata de personas, reforzando la exclusión social, la falta de acceso a las instituciones, y poniendo en riesgo la vida. En distinta medida, las irregularidades de documentación también afectan a personas trans aunque esto no siempre se vinculará a situaciones de trata (MSP, 2019, p. 12).

En este punto es importante señalar que el proyecto de modificaciones puede servir como disparador para poner el tema nuevamente en la agenda pública, pero se debería profundizar en muchos aspectos tomando como insumo los documentos previos existentes.

La evidencia de las acciones positivas emprendidas por la Intendencia de Montevideo en base a las recomendaciones del diagnóstico son también un gran logro a resaltar. Además, es un buen ejemplo de cómo las estructuras de participación local abren espacios para la expansión de la ciudadanía política y social, y esta base es la que permite generar impactos a nivel estatal para la implementación y el avance en la política de género. En nuestro país, como en otros de la región, las primeras políticas de género empezaron en el ámbito local.

De este enfoque que viene llevando adelante la Intendencia también destacamos la participación activa de las trabajadoras sexuales. Se pudo verificar en las entrevistas

que se han creado mecanismos de participación permanentes para las representantes de las trabajadoras sexuales organizadas y donde poder volcar continuamente sus problemáticas y demandas. A esto se suma las acciones afirmativas implementadas como el cupo para trabajadoras sexuales en los llamados para empleos de la Intendencia de Montevideo y acciones específicas en las policlínicas de la Intendencia para la capacitación y sensibilización de los funcionarios que trabajan en la atención directa.

Se menciona por parte de varias personas entrevistadas, así como en los documentos que recogen la voz de las trabajadoras sexuales, que durante la pandemia la situación de vulnerabilidad de las trabajadoras sexuales recrudeció. Por lo mismo algunos escenarios tomaron mayor protagonismo para el ejercicio de la actividad, tal es el caso de la venta de sexo comercial por internet. Esto debería tomarse en cuenta a la hora de hacer modificaciones a la ley de trabajo sexual.

Creo que también nosotros lo que hemos visto que en esta coyuntura actual pandémica la situación de explotación se ha agudizado muchísimo, la situación de vulnerabilidad ni que hablar, las mujeres tuvieron que recurrir a mecanismos de explotación que no eran tan habituales, se tuvieron que exponer mucho más porque al haber menos clientes tuvieron que rebuscarse con lo que había (E. B. Representante Sociedad Civil).

Poner la mirada sobre estos escenarios agregará complejidad a la discusión del tema y al mismo tiempo habrá nuevos actores en juego, asunto que se aborda en mayor profundidad en el siguiente apartado.

7.1.3 Actores involucrados. Cuáles son los actores mencionados en la regulación. Cuáles son los actores que participan en la formulación.

En Uruguay no se visualiza que se quiera ir por la vía de la sanción a los consumidores como es el caso de otros países. Los consumidores están por fuera de la mayoría de los discursos y posibles acciones. Incluso cuando se habla de acciones de sensibilización se apunta a la estigmatización de las trabajadoras sexuales y a su empoderamiento, lo cual se entiende pertinente, pero esto no apuntaría a erradicar desde lo cultural estas prácticas.

En cuanto a la normativa la tengo como una normativa que no las protege, que invisibiliza también a la otra pata que son los consumidores donde ellas tienen

como una serie de controles excesivos [...] Pero en definitiva como una normativa que sigue privilegiando la cuestión de ese consumo hegemónico en torno a la sexualidad como un ejercicio de poder (E. G. Representante Institucional).

Si bien está condenado por la sociedad y en las leyes el rol del proxeneta, hay varias cuestiones que tienen que ver con las personas que regentan prostíbulos, los cuales no se hacen cargo de que el trabajo que generan en sus locales es un trabajo dependiente, dadas las reglas que imponen a las mujeres. En este sentido es necesario traer a la luz y visibilizar estas cuestiones ya que de lo contrario estas figuras se apoyan en lo legal para vulnerar los derechos de las trabajadoras sexuales.

En ese sentido, en el proyecto de modificaciones se han tenido en cuenta las demandas de las trabajadoras sexuales y las principales problemáticas que surgen cuando trabajan una situación de dependencia encubierta en determinados establecimientos. Por lo mismo hay varios artículos dentro de las modificaciones que hacen mención a esto y a la presunción de proxenetismo, y a su vez hacen referencia a la Ley N° 8.080 que define y sanciona este delito.

El pago por parte de la persona que ejerce el trabajo sexual, de un porcentaje sobre lo que percibe de sus clientes por sus servicios, al dueño o administrador del establecimiento, se considerará una presunción simple de proxenetismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8o de la Ley No 8.080, de 27 de junio de 1927 (Uruguay, 2021, artículo 18).

Otras conductas que se prohibirían por ley en caso de ser aprobadas las modificaciones son: la obligación de hacer cumplir un horario, la obligación de atender clientes en contra de su voluntad, la inducción al uso de alcohol o sustancias psicoactivas, cobrar multas o sanciones, retener documentación, cobrar porcentajes o arriendo por los dueños del establecimiento, lo cual también se plantea que será considerado presunción de proxenetismo según los artículos 19, 20 y 22 de las modificaciones propuestas (Uruguay, 2021).

Al hablar de los actores que se deben tener en cuenta al hacer una regulación surgen también contradicciones. Cuando se habla de la figura del proxeneta y del trabajo de las mujeres en establecimientos como whiskerías, tal y como plantearon varias personas entrevistadas y se desprende de los discursos, se está siempre al límite

de regular situaciones de explotación. En ese sentido en las modificaciones se pone el foco en establecer y sancionar acciones que vayan en contra de la autonomía laboral de las trabajadoras sexuales.

A pesar de esto, en una regulación más exhaustiva se deberán tener en cuenta como señalaron varias de las personas entrevistadas, que hay escenarios como el virtual o el comercio sexual por internet, que si bien existían previamente, luego de la pandemia tomaron más protagonismo, y por lo mismo se deben incluir de alguna forma en la regulación.

Cuando estamos pensando en el trabajo autónomo, hay de alguna manera una contradicción con la integración de los dueños de las whiskerías entre los actores, pero de alguna manera hay que pensar como colocarlos porque todo lo que podríamos decir facilitadores, actores que están vinculados en internet que no hay por ejemplo nada pensado. En internet hay una serie de situaciones que se dan que están vinculadas al trabajo sexual presuntamente autónomo y no es tan autónomo [...] Entonces puede haber muchos otros actores que hay que poner en pie para incorporar dentro de esa regulación para limitarlos en realidad yo lo estoy pensando para limitarlos en su accionar. Para que las mujeres sean más autónomas en el ejercicio del trabajo sexual. [...] no podemos pensar el trabajo sexual solamente de calle o de prostíbulo, empieza a potenciarse desde otro lugar que tenemos también que en una regulación tenemos que incorporar (E. A. Representante Sociedad Civil).

Por otro lado, todas las personas entrevistadas coincidieron en señalar que las trabajadoras sexuales deben ser incluidas en las discusiones y acciones en cualquier sentido referidas a la temática.

En las actuales modificaciones planteadas por el Frente Amplio se percibe que se incorporaron los planteos de los grupos de trabajadoras sexuales organizadas, es más, la iniciativa misma de redacción de estos cambios surge de haber escuchado sus reclamos en reuniones parlamentarias a donde concurrieron las representantes de las trabajadoras sexuales a brindar sus argumentos y plantear la situación actual.

Las mujeres, las organizaciones y a mí me parece que ahí el Estado tiene que tomar como algún rol en esto de qué regulo, no regulo y cómo lo regulo, pero siempre que la voz protagonista sea de quienes viven esta situación, me parece que es por ahí. Sino queda en esta mirada de que el Estado regula el cuerpo de

las mujeres un poco así, no? Entonces me parece que fundamentalmente son las mujeres, el colectivo e insisto el Estado, capaz en una forma distinta, porque con las estructuras que están hoy dadas queda como muy en lo del control y me parece que es como por ahí (E. B. Representante Sociedad Civil).

En ese sentido, y como se pudo constatar durante la investigación, las trabajadoras sexuales organizadas a través de la agrupación O.TRA.S, están actualmente trabajando activamente con la Intendencia de Montevideo en diferentes acciones. También participan activamente de la Comisión Honoraria de Trabajo Sexual, que a partir del año 2020 ha retomado su actividad.

A lo largo de la investigación se ha podido constatar que el colectivo de trabajadoras sexuales ha tenido gran influencia y militancia de este tema, y en parte el logro del retorno a la agenda pública y la existencia de un Proyecto de modificaciones es producto de ello.

Durante los últimos años han hecho además varias campañas de concientización, una juntada de firmas en pro de la modificación de la ley y luego de formulado el proyecto de modificaciones han realizado una manifestación frente al parlamento con la consigna: “Legisladores: en sus votos está liberarnos de los proxenetas”, solicitando la aprobación del proyecto de modificaciones. También, y como fuera señalado en el capítulo antecedentes, desde hace años organizan anualmente encuentros de trabajadoras sexuales de todo el país y con la participación del Estado a través de representantes de sus distintos organismos, Institutos y Ministerios. A partir de esto también han logrado generar una red con el Estado y la sociedad civil mediante la cual han logrado brindar apoyos y oportunidades específicas al colectivo. Tal es el caso de los acuerdos con Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y con el Instituto Nacional de las Mujeres, mediante el cual cuentan con cupos específicos y directos para la realización de cursos de capacitación laboral.

De todas formas, a pesar de generar acciones concretas en búsqueda de recursos que permitan mejorar las condiciones actuales, las trabajadoras sexuales siguen siendo un colectivo relegado. Esto fue reconocido por las personas entrevistadas y se planteó como uno de los obstáculos a la hora de hacer valer sus derechos. “[...] ellas muchas veces se sienten como un colectivo relegado dentro de los colectivos de mujeres o prioritarios, de cuáles son los prioritarios y si, algo de eso hay y algo de eso las instituciones también reproducimos” (E. G. Representante Institucional).

Respecto a los actores institucionales de relevancia en la temática un aspecto a destacar es la poca incidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, aunque sí tienen una importante incidencia y abordaje en el tema de trata con fines de explotación sexual, contando incluso con un servicio específico de atención a mujeres. Pero en lo que respecta al trabajo sexual regulado se pudo constatar que no tienen actual participación en la Comisión Nacional de Trabajo Sexual, aunque en algún período anterior sí la tuvieron. En el Proyecto de Modificaciones presentado se incluye la participación del Ministerio de Desarrollo Social, pero no se menciona específicamente al Instituto Nacional de las Mujeres. Se pudo percibir una ausencia de posturas y definiciones sobre este tema. En esa ausencia se desconoce el hecho de que hay una normativa y que desde la normativa se pueden hacer muchas cosas para mejorar las condiciones de vida y laborales de muchas mujeres que ejercen el trabajo sexual. Resulta un importante obstáculo a superar el hecho de que el organismo rector de las políticas de género en Uruguay no tenga ninguna participación ni incidencia en este tema a nivel nacional. Esto recuerda las críticas que veíamos en el capítulo de antecedentes que se le hace a la CEDAW, en cuanto a que si bien tiene una postura a favor de la no discriminación de las trabajadoras sexuales y en contra de la explotación sexual y de la trata con fines de explotación sexual, al no haber un pronunciamiento claro respecto del trabajo sexual autónomo se cae en esa ausencia que mencionábamos anteriormente, y que permitiría generar acciones en beneficio de las mujeres que se reconocen como trabajadoras sexuales.

Aquí visibilizamos una diferencia con la Intendencia de Montevideo. La División de Asesoría para la Igualdad de Género de dicha institución se encuentra en la actualidad trabajando activamente en la temática, especialmente después de presentados los resultados del diagnóstico y siguiendo las recomendaciones de política pública allí planteadas. Y como se mencionaba anteriormente esto se presenta como una oportunidad para poder transversalizar ese enfoque al resto del Estado y a nivel nacional, aunque se percibe que el contexto político actual no es tan favorable en este sentido debido al cambio de gobierno nacional ocurrido en el año 2020, cuestión que ya mencionamos en el apartado anterior.

En cuanto a la Comisión de Protección al Trabajo Sexual, de acuerdo a las modificaciones pasaría de la órbita de Salud Pública a la del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Es de destacar en este punto que de acuerdo a los datos recabados durante la investigación se pudo comprobar que, desde la creación de la Comisión por

ley en el año 2002 hasta la fecha, las acciones y reuniones de la comisión han sido limitadas y por algunos momentos inexistentes, lo cual fue cuestionado en las discusiones del parlamento:

No se ha cumplido con los objetivos de la Comisión, que proyecta a la protección del trabajo que está regulado en la ley; la falta de fiscalización del trabajo de la Comisión implica para las trabajadoras el desconocimiento de sus derechos y la falta de aplicación de la propia ley que pretende, justamente, poder protegerlas (Uruguay, 2021b. Representante Parlamentario).

En ese sentido en el proyecto de modificaciones se introducen cambios, mandatándola a reunirse mensualmente. También se visualiza que se agrega como participante en la comisión al Ministerio de Desarrollo Social y se saca al Ministerio del Interior y al Instituto del niño y adolescente del Uruguay (coherente con el hecho de que en el caso de niños, niñas y adolescentes no se trata de trabajo sexual, y para los casos de explotación sexual comercial deben participar en otros ámbitos más acordes). Se agrega también la participación del Pit-Cnt. Además, se le otorgan nuevos cometidos y atribuciones entre los cuales se destaca:

- Garantizar mecanismos de denuncia frente a situaciones de explotación sexual, trata y tráfico de personas de acuerdo a la ley vigente.
- Realizar campañas públicas que combatan la estigmatización, violencia y discriminación contra las personas que ejercen el trabajo sexual.
- Promover cursos y jornadas de reorientación laboral. (Uruguay, 2021, artículo 7)

Durante la investigación se pudo constatar que la actual Comisión retomó su actividad en el año 2020 luego del pedido de las trabajadoras sexuales frente a algunos legisladores. Actualmente y según informaron las personas entrevistadas están realizando recorridas por el interior del país para conocer más de la situación de las trabajadoras sexuales del interior y poder establecer acciones específicas. A pesar de esto se mencionó que el trabajo es lento y que no se obtienen los resultados esperados.

Es de prever que el tema de sacar por completo al Ministerio del Interior de este ámbito pueda generar algunas controversias y nuevas discusiones parlamentarias. Pero teniendo en cuenta los enfoques que están más vigentes en la actualidad se entiende que sería lo más adecuado. Además, es de prever que el nuevo organismo implicado que es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá disponer de recursos específicos

para las nuevas responsabilidades asignadas, ya que de acuerdo a las modificaciones también quedaría a su cargo todo lo que concierne a la inspección de los establecimientos, en conjunto con el Ministerio de Salud Pública. Esto iría en consonancia con lo manifestado por una de las personas entrevistadas, representante Institucional, acerca de la necesidad de trabajar interinstitucionalmente en este tema de los controles y las inspecciones, pero requerirá para este organismo una readecuación de recursos humanos y materiales que habrá que evaluar más adelante en su implementación.

7.2 Abordaje de los Derechos desde la protección y garantía del Estado

Se ha mencionado que el enfoque de derechos humanos contiene elementos de utilidad para la realización del análisis. Por tanto, se coloca el foco en los mecanismos impulsados por las políticas públicas de regulación con el fin de garantizar el acceso a los derechos que se exponen a continuación, dado el carácter de interdependencia de los mismos y los principios de igualdad y no discriminación, se analizará desde un enfoque de género e interseccional los mecanismos implementados para su garantía, así como también se integrarán las visiones de los actores entrevistados.

En un primer momento identificamos como derechos a abordar los vinculados a la salud, laborales, de vivienda, de cuidados y de educación. Posteriormente en el análisis se pudo ver que algunos de estos derechos no son traídos a debate y que además surgen otros nuevos.

7.2.1 Derechos omitidos

Algo a destacar y que se hizo visible en el análisis es que los derechos a los cuales se hace referencia directa cuando se habla de este tema son principalmente los vinculados a la salud y a lo laboral. Si bien es claro que estos derechos están absolutamente vulnerados en la situación actual, hay otros a los cuales no se hace ninguna mención y que son igualmente relevantes, por ejemplo, el tema de los cuidados, la educación y la vivienda.

En el caso de los cuidados, se pudo dar cuenta de que el único de los documentos analizados que aborda el tema es el Diagnóstico de la Intendencia de Montevideo. En este documento se enfatiza que es un tema relevante para esta población, teniendo en cuenta que la mayoría de las mujeres trabajadoras sexuales

pertenecen a hogares monoparentales, por lo cual tienen todas las responsabilidades y los cuidados a su cargo (Intendencia de Montevideo, 2020, p. 73). Esto también lo vimos anteriormente en el ejemplo que dimos sobre la trabajadora sexual que perdió la patria potestad de sus hijos e hijas, entre otras cosas por no contar con apoyo en los cuidados.

Este tema no es abordado por el proyecto de modificaciones en ningún punto, y tampoco lo hace de manera específica en lo que refiere a los derechos vinculados a la vivienda y la educación.

En el caso de la vivienda, no se visibilizó abordado en ninguno de los documentos analizados, y teniendo en cuenta el contexto de vulnerabilidad de donde provienen las trabajadoras sexuales debería ser un tema a abordar.

En el caso de la educación, tampoco está abordado como tal, a pesar de los datos brindados por el Diagnóstico de trabajo sexual de la Intendencia:

[...] la mayoría de las mujeres tiene un nivel mínimo de formación. Una proporción muy importante sólo cuenta con primaria (34%) y otra tercera parte apenas accedió al nivel básico obligatorio de secundaria (43%). El bajo nivel educativo de la mayoría de las mujeres disminuye las posibilidades de acceso a otras actividades de generación de ingresos (Intendencia de Montevideo, 2020, p. 36).

La posibilidad de salida del trabajo sexual se asocia en la mayoría de los discursos a la posibilidad de acceder a capacitación laboral. Pero no se habla en ningún lugar de acciones de prevención en la población más joven, tanto cis como trans, para que no tengan que abandonar la educación formal en edades tan tempranas para dedicarse al trabajo sexual.

Con respecto al derecho a vivir una vida libre de violencia sexual, en el caso de las modificaciones a la ley no queda claro qué postura se toma de parte del Estado y cómo modificar las actuales condiciones de desprotección a las cuales refieren las trabajadoras sexuales cis y trans en las actuales circunstancias.

Se hace una breve mención en uno de los artículos, pero no hay un desarrollo del tema ni un enfoque planteado para su atención.

La atención integral a las personas que ejercen el trabajo sexual pondrá énfasis en la educación para una vida libre de violencia y exclusión, y comprenderá

además los aspectos relativos a la educación y promoción integral de la salud y sus determinantes sociales y el abordaje de la salud sexual y reproductiva (Uruguay, 2021, artículo 9).

Más allá de esto, y como se mencionó anteriormente, es un aspecto positivo que se introduzca el tema de los derechos de las personas que ejercen el trabajo sexual, en contraposición con la ley actual que no tiene ningún enfoque en este sentido.

Las personas entrevistadas en general coincidieron en señalar la importancia de un enfoque de derechos para la regulación del trabajo sexual:

Con respecto a la perspectiva me parece que además de la perspectiva de género, una mirada de derechos humanos vinculando y focalizando, incluso explicitar en la ley los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales y su especificidad vinculado al trabajo sexual, entonces ahí no solo está el derecho al trabajo y al ejercer autónomamente el trabajo para lograr ingresos que le den sustentabilidad en su vida cotidiana, sino también el derecho a la salud y a la salud integral, no solamente a la salud sexual y reproductiva, que es lo que se controla hoy con los controles sanitarios y la libreta de trabajo. También los derechos, esto que se plantea el derecho a la seguridad social, los derechos jubilatorios, incluso pensar en el futuro de estas mujeres y fundamentalmente el derecho a vivir una vida sin violencia, y ahí no hay en la ley actual no hay nada que lo ponga arriba de la mesa. Entonces ahí es donde incorporamos la perspectiva de género y derechos humanos, si trabajamos como mirando en profundidad (E. A. Representante Sociedad Civil).

Se pudo visualizar que muchas veces a pesar de existir algunos derechos ya reconocidos, la situación estructural de desigualdad de origen de estas mujeres hace que en la práctica sea difícil el acceso a los mismos. Ejemplo de esto es la baja cantidad de personas adheridas al monotributo del Banco de Previsión Social reglamentado en el año 2010 (según el Proyecto de Modificaciones en su exposición de motivos la mayoría de las personas inscriptas en el Registro Nacional del Trabajo Sexual del Ministerio del Interior no realizan aportes a la seguridad social) y también la baja participación que visualizan algunas de las personas entrevistadas en programas y cursos de capacitación donde cuentan con cupos especiales.

[...] el acuerdo de ellas con la Dinae en realidad está re bueno porque genera como mayor igualdad de oportunidades pero cuando vas a desmenuzar te das

cuenta de que tienen una realidad tan particular que eso que parece un gran logro, es una puerta grande a toda la oferta no se puede, no lo logran porque hay otra cuestión de discriminación de fuerte estigmatización que no pueden hacer uso [...] (E. G. Representante Institucional).

Esto también puede deberse a que lo que se ha logrado hasta el momento han sido acceso a programas ya existentes, pero que no han sido pensados específicamente teniendo en cuenta las características de las mujeres trabajadoras sexuales. Por lo mismo, no se trata solamente de generar acciones positivas, sino que éstas puedan tener en cuenta las características de las personas beneficiarias para poder adecuarlas. En el caso de las trabajadoras sexuales además del fuerte estigma que les podría dificultar la inserción en grupos de capacitación comunes, también sería necesario incluir la mirada de género para visibilizar, por ejemplo, la desigual distribución en los roles de cuidados para los varones y las mujeres y establecer acciones que tengan en cuenta estos aspectos. Como se señalaba anteriormente se trata de mujeres con responsabilidades de cuidados de personas dependientes, entre otras múltiples situaciones a tener en consideración. Esto nos remite a los conceptos de políticas con enfoque de género en desarrollo que se expusieron en el capítulo teórico.

7.2.2 Nuevos Derechos

Como un aspecto importante del proyecto de modificaciones encontramos la inclusión del tema de la protección de los datos personales de acuerdo a la nueva normativa existente en Uruguay (Ley de Protección de datos personales N° 18.331 del año 2008).

Hoy, las trabajadoras sexuales se inscriben y no tiene idea de quién accede a esa base de datos. ¿Qué organismos del Estado pueden tener acceso a esa base de datos? No lo sabemos. Existe la privacidad por defecto, que implica que una vez que se ingresan datos personales, sean utilizados solamente con la finalidad para la cual fueron recabados, pero hoy no está establecido. Tampoco está determinado cuándo se eliminan esos datos, ni quién accede, cómo se tratan, qué evaluaciones de impacto se hacen sobre esos datos. En la actualidad, la ley obliga a que cuando estamos ante datos sensibles se hagan evaluaciones de impacto. Hoy no sabemos si esta información son datos sensibles o no porque no está calificado como tal. Debemos revisar eso (Uruguay, 2021b. Representante Parlamentario).

Este fue un aspecto planteado específicamente como requerimiento de adecuación por parte del colectivo O.TRA.S en su presentación en el Parlamento, por lo mismo se destaca que luego al momento de formular el Proyecto de modificaciones fue tenido en cuenta e incluido, si se modificara significaría un gran avance en cuanto a los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales a su privacidad, sobre todo teniendo en cuenta el estigma que aún conlleva en nuestra sociedad el ejercicio de esta actividad.

Por otro lado, otro cambio importante introducido en la propuesta de modificaciones tiene que ver con el registro del trabajo sexual que pasa del Ministerio del Interior al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En este punto sería importante problematizar el porqué de un registro, siendo que otras profesiones no están registradas. Esto no está explicado ni problematizado en las modificaciones. De todas formas, es importante el cambio de enfoque propuesto dado que se saca el tema de la órbita de lo policial.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, llevará el Registro Nacional de Trabajadores Sexuales con la información que le proporcionen los prestadores integrales de salud. La información contenida en el registro tendrá el carácter de datos sensibles de acuerdo a la Ley No 18.331, de 11 de agosto de 2008 (Uruguay, 2021, artículo 9).

En el tema del registro de las personas vemos una continuidad en el enfoque regulacionista actual, si se pretendiera hacer un cambio hacia un enfoque más laboralista, pasaría más por dirigir los esfuerzos a lograr que todas las trabajadoras sexuales puedan acceder a la seguridad social a través de la afiliación al Banco de Previsión Social. De todas formas y a la luz del enfoque actual el cambio de órbita de lo policial a lo laboral se considera un avance.

7.2.3 Derecho a la Salud

Respecto del Ministerio de Salud Pública y de la atención en salud a las trabajadoras sexuales, en el proyecto de modificaciones se dice que la atención se debe regir por la última Guía realizada en 2019. Esto es muy positivo dado que la guía incorpora aspectos muy importantes de problematización del tema del trabajo sexual, de Violencia Basada en Género, y de perspectiva de género. En dicha guía hay un apartado

específico donde se habla del género y la salud, y sobre la exposición a la violencia en el trabajo sexual:

Persisten importantes obstáculos para la operativización de una adecuada atención a la salud de TSx. En esos obstáculos incide, entre otros factores, la resistencia cultural que es producto de una estructuración social imperante, en la que repercute una serie de desigualdades de género, etnia, edad, nivel socioeconómico (entre otras), así como la mercantilización de la sexualidad, y que se sostiene sobre la base de relaciones de poder. [...] Sumado al desconocimiento de la legalidad y normativa vigente, se discrimina a las personas que realizan trabajo sexual, incluyendo los servicios de salud, lo que constituye una barrera en el momento de la atención en salud. [...] Asimismo, desde un enfoque sanitario, se entiende que los riesgos a los que se exponen los/as TSx son múltiples y hacen referencia a la salud integral física y psicosocial. (MSP, 2019, p. 11 y 12)

[...] es importante que los equipos de salud conozcan que en el cuerpo de las personas que ejercen el trabajo sexual interseca una serie de características identitarias (edad, características sexuales, identidad de género, etnia, orientación sexual, situación socioeconómica, lugar de residencia, condición de migrante, estado serológico de VIH, entre otras) que sumado al estigma que de por sí persiste vinculado al trabajo sexual, puede colocarles en una situación de desventaja singular, exponiéndoles a la vulneración y a múltiples formas de discriminación (MSP, 2019, p. 12).

En la Intendencia de Montevideo ya se viene llevando adelante un trabajo en este sentido con el fin de capacitar y sensibilizar a los funcionarios para la atención de la población de trabajadoras sexuales en las diferentes policlínicas en el territorio. Pero son acciones que por el momento sólo están siendo para Montevideo.

[...] también la salud mental que nadie piensa nadie ve que las trabajadoras sexuales es una de las que más carga tiene y le tiene que aguantar cosas a los consumidores de cuerpos ajenos. Este trabajo con la Intendencia, ahora se creó la red de referentes de mujeres trabajadoras sexuales, que justamente es sensibilizar, capacitar a todos los organismos de la intendencia que me parece excelente, y bueno esto de la policlínica era justamente eso, era sensibilizar a las policlínicas para que después puedan recibir a las trabajadoras sexuales. Y de

forma sensibilizada, como cualquier vecina que va a una policlínica, no que haya una puerta que diga trabajadoras sexuales ingresan por acá y el resto de la población y vecinos van por otro lado (E. F, Referente trabajadoras sexuales trans)

Después me parece que es como bien importante esto del acceso a la salud desde un punto de vista integral y ellas plantean mucho la importancia de que cuando acceden a los servicios de salud no sea solo a la policlínica de profilaxis sino que puedan atender su salud como cualquier persona (E. D, representante institucional).

Este enfoque que se viene dando en la ciudad de Montevideo desde el Gobierno departamental, hace suponer que se seguirá avanzando en la generación de más acciones tendientes a la atención integral de salud de las trabajadoras sexuales.

Respecto a la Guía del Ministerio de Salud pública del año 2019, según lo que se pudo recabar de información sobre este tema, el nuevo gobierno no ha respondido aún si se va a implementar el uso de la misma. Por el momento han planteado que la están evaluando, pero es posible que al haber sido hecha en un período de gobierno anterior y antagónico al actual se revea su uso, y eso significaría un gran retroceso. Es de destacar en este punto que el Ministerio de Salud Pública está bajo la órbita del Partido político Cabildo Abierto, el cual tiene una impronta opuesta a lo que ellos llaman “ideología de género”²⁰. Se entiende que este enfoque puede significar en los hechos un retroceso en el reconocimiento de los derechos de las mujeres y disidencias, así como puede impactar en la baja asignación presupuestal y el énfasis que se ponga desde el gobierno en el enfoque de género en las políticas públicas y la transversalidad del enfoque hacia todo el aparato del Estado. En este sentido, es de prever que en el caso de la orientación de las políticas públicas en torno al trabajo sexual no se siga la línea que se plantea en la

²⁰ El origen de la utilización de esa expresión se da por primera vez en 1995, cuando en ocasión de la Conferencia Internacional sobre la Mujer de Naciones Unidas en Beijing surge un conflicto entre el feminismo y el vaticano, y el entonces papa Benedicto XVI se expresó en esos términos al pronunciarse contrario al avance de los derechos de las mujeres y las disidencias (Maffía, 2016a, p. 5). A partir de allí se identifica que empezó a ser utilizado de forma peyorativa por parte de sectores conservadores y representantes de las derechas políticas. En este caso el principal dirigente del Partido político Cabildo Abierto ha realizado declaraciones en múltiples oportunidades utilizando el término en el sentido antes descripto: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/3/manini-rios-insistio-en-que-la-ideologia-de-genero-se-quiere-imponer-con-intencionalidades-politicas/>. Como ejemplo de lo que este enfoque ha significado en Uruguay, podemos señalar en el año 2019 la juntada de firmas y el pre-referéndum alcanzado por sectores de la derecha política ultraconservadora, el cual no alcanzó los votos necesarios para impulsar una consulta popular contra la Ley integral para Personas trans, N° 19.684 del año 2018.

Guía del Ministerio de Salud Pública y esto podría significar un retroceso. Esto también nos remite al tema de los marcos interpretativos y a la definición o construcción del problema desde estos marcos, que como veíamos en el capítulo teórico es lo que dará el rumbo a las políticas públicas y a la construcción y definición de los problemas a atender.

Respecto del trabajo que se viene realizando por parte de la Intendencia de Montevideo en el área de la atención de salud de las trabajadoras sexuales, al igual que otras áreas, se deberá procurar que estas acciones no queden ancladas solo a nivel de la capital y que este enfoque pueda llegar a las policlínicas del interior del país.

El proyecto de modificaciones hace alusión a la Guía y plantea que los equipos de salud de atención directa a trabajadoras sexuales deben regirse por ese insumo, pero a la luz de lo planteado anteriormente es una cuestión que generará controversias y en el caso de que la guía no se termine utilizando significaría, como dijimos anteriormente, un gran retroceso.

7.2.4 Derechos laborales

Una de las cuestiones que surgen principalmente cuando se quiere regular los derechos laborales en el tema del trabajo sexual es que se cae muchas veces en el límite de que queden invisibilizadas las situaciones de explotación y trata. De hecho, esta cuestión ha sido dimensionada ya por algunas investigaciones presentadas previamente en el apartado de antecedentes, y se da cuenta de que son situaciones que de hecho ocurren actualmente en nuestro país.

En general en los discursos recogidos se reconoce que existe una desigualdad de condiciones de las mujeres para negociar las condiciones laborales frente a los dueños de los prostíbulos que a su vez no se reconocen a sí mismos como empleadores.

[...] Las/os trabajadoras/es sexuales que ejercen su actividad en whiskerías, están sujetas/os al cumplimiento de horario, no pueden elegir a sus clientes, se les obliga a consumir drogas u otras sustancias psicoactivas, sin embargo en estas terribles condiciones de trabajo no gozan de los derechos que corresponden al ejercicio de una actividad subordinada (salario mensual, licencia, aguinaldo, licencia por enfermedad o maternal, etc.) ni los derechos correspondientes a la cobertura de la seguridad social (Uruguay, 2021, p. 8).

En cuanto a la figura del proxeneta el proyecto de modificaciones recoge las demandas de las trabajadoras sexuales y las principales problemáticas que surgen cuando trabajan una situación de dependencia encubierta en determinados establecimientos y se intenta abordar mediante prohibiciones concretas, que ya fueron expuestas en el apartado de actores.

En ese sentido entendemos que se abordan las principales demandas y denuncias de las trabajadoras sexuales. Así mismo, y también por pedido de las trabajadoras sexuales se agrega la posibilidad de formas cooperativas de trabajo. Ya existen algunas experiencias previas en Uruguay en este sentido, en el marco de otros oficios u profesiones, por lo cual se podrían tomar insumos, pero en este caso faltaría agregar acciones de capacitación para que las trabajadoras sexuales puedan pensar proyectos autónomos. De todas formas, puede ser algo a incorporar después, como parte de la acción concreta de algún programa o proyecto específico.

Se podrá ejercer el trabajo sexual en forma independiente, o en forma asociativa bajo la forma de cooperativas de trabajo, integradas exclusivamente por trabajadores y trabajadoras sexuales registradas, ya sea en locales privados como fuera de ellos. La persona que ejerza el trabajo sexual deberá, además tener vigente el carné de habilitación correspondiente, y estar inscripta en el Banco de Previsión Social (Uruguay, 2021, artículo 21)

Por su parte en las recomendaciones de política pública del Diagnóstico de Trabajo sexual de la Intendencia de Montevideo se hace específica mención a la importancia de la capacitación laboral para poder salir de la situación de trabajo sexual.

Las políticas de inserción laboral deben ser estructuradas de forma que puedan ser sostenidas en el tiempo y que avancen en el sentido de autonomía de las mujeres, que no se establezca una relación tutelar con el Estado. De las voces escuchadas, queda clara la necesidad de pensar en promoción de autonomía para analizar las posibles estrategias de salida (IM, 2020: 76).

En las modificaciones solo se hace mención al tema de la capacitación laboral como parte del trabajo de la Comisión de trabajo sexual, pero teniendo en cuenta que de lograr una alternativa laboral dependerá la salida del trabajo sexual debería ser un tema en el cual se pudiera profundizar más y establecer acciones más específicas.

Como veníamos diciendo, la Intendencia de Montevideo ya viene realizando acciones en este sentido, no solo de la capacitación laboral sino de brindar posibilidades de inclusión laboral y cupos específicos para el acceso al empleo formal. Se valora que si se pudieran replicar estas acciones a nivel nacional e incluir estos aspectos en las modificaciones a la ley se podría avanzar mucho en este sentido.

Después me parece que también el abordaje de la ley tendría que ver con garantizar el acceso al trabajo formal y así como hay establecimiento de cupos como para las poblaciones trans y afro y discapacidad estaría bueno que normativamente se pudiera establecer un cupo para trabajadoras sexuales, de hecho la Intendencia lo estableció en su marco normativo, establecemos el 2% en todos los programas educativo-laborales tanto en barrido inclusivo como en el ABC oportunidades de trabajo y los “jornales solidarios”. Eso es un avance importantísimo. [...] también además de los cupos laborales y la capacitación en salud hicimos una capacitación para el acceso al carné de manipulación de alimentos para las trabajadoras sexuales y en definitiva de las cosas que la Intendencia ya tiene, no es que estamos haciendo algo nuevo; estamos acercando las necesidades de esa población y que las políticas públicas que la Intendencia tiene incorporen esa perspectiva (E. D. Representante Institucional).

Otro tema que surge como importante a la hora de hablar de derechos laborales es el referente a la seguridad social. Como se mencionó en varias oportunidades a lo largo de la investigación, es ínfimo el número de personas que hace aportes a la seguridad social comparado con el número de personas registradas. Además, la ley votada en 2002 no es retroactiva por lo cual a quienes trabajan desde antes de ese año no se le reconocen sus años trabajados. Si bien este tema no es abordado en profundidad por las modificaciones, en la parte de exposición de motivos este tema está planteado.

Las/os trabajador/as sexuales que ejercen su actividad en whiskerías, están sujetas/os al cumplimiento de horario, no pueden elegir a sus clientes, se les obliga a consumir drogas u otras sustancias psicoactivas, sin embargo en estas terribles condiciones de trabajo no gozan de los derechos que corresponden al ejercicio de una actividad subordinada (salario mensual, licencia, aguinaldo, licencia por enfermedad o maternal, etc.) ni los derechos correspondientes a la cobertura de la seguridad social (Uruguay, 2021, p. 8).

En definitiva, el proyecto de modificaciones podrá funcionar en casi todos los aspectos abordados como un disparador para volver el tema a la agenda pública, y tal vez en esas instancias lograr profundizar en todos los aspectos que se señalaron como ausentes a lo largo del análisis.

Pero en términos globales se destaca como positivo que este documento haya tomado principalmente en cuenta para su elaboración las demandas de las trabajadoras sexuales, sobre todo teniendo en cuenta el enfoque planteado a nivel teórico de las políticas públicas con perspectiva de género y derechos humanos, en contraposición a un enfoque anterior androcentrista y que desprotegía a las trabajadoras sexuales. O.TRA.S, como colectivo que representa a las trabajadoras sexuales, plantea estar conforme con las modificaciones presentadas ya que refleja casi todos sus reclamos.

Otro aspecto global positivo a mencionar de las modificaciones es la mención a las leyes integrales con perspectiva de género antes mencionadas y la referencia a la Guía del Ministerio de Salud Pública y al Diagnóstico de Trabajo sexual, los cuales son documentos muy importantes por las definiciones y problematizaciones que plantean en torno al ejercicio del trabajo sexual.

A pesar de estos aspectos positivos señalados, aún falta mucho camino por recorrer dado que recién a partir del Proyecto de modificaciones se comenzarán las discusiones en el parlamento para ver la viabilidad o no de las mismas. Aquí en estas discusiones surgirán las posturas y los enfoques mencionados en el capítulo teórico. De lo que se pudo avanzar hasta aquí, se puede ver que se da una continuidad en el enfoque reglamentarista y se hacen avances hacia un enfoque más laboralista dado que se le da un nuevo lugar y responsabilidad al Ministerio de trabajo y Seguridad social, tanto en el tema de llevar adelante los registros, como en cuanto a llevar la dirección de la Comisión Nacional de trabajo Sexual. Quedará por evaluar el impacto que tendrá esto en dicho organismo dado que es de prever que estas nuevas responsabilidades impliquen asignaciones presupuestarias y de recursos humanos complementarios.

Al mismo tiempo quedará por evaluar que repercusiones tendrá el hecho de que el Ministerio del Interior sea retirado por completo de este tema.

8 Conclusiones y recomendaciones

A continuación, se presentan las conclusiones en torno a los contenidos expuestos anteriormente, con la finalidad de recapitular lo presentado hasta el momento y de hacer una síntesis de los aspectos más importantes y su conexión con los objetivos propuestos para esta investigación. Además, se hacen algunas recomendaciones y cuestiones que quedan pendientes para profundizar en futuras investigaciones.

Con respecto al tema de la trayectoria de la política pública del Uruguay respecto del trabajo sexual, como fue expuesto en el capítulo de antecedentes, y en base a investigaciones previas en la temática, se destaca un primer período con un enfoque abolicionista, que va desde finales del Siglo XIX hasta 1927, fecha en que se aprueba la primera ley contra el proxenetismo, aún vigente. A continuación, se identifica el comienzo de un nuevo período con un enfoque más reglamentarista, acorde también con los nuevos enfoques presentes a nivel internacional en torno a la temática que se dieron en esa época y que se expusieron en el capítulo teórico, este período iría desde los años 80' hasta el 2002 cuando es aprobada la Ley N° 17.515, también aún vigente. Posteriormente comienza un período de implementación de la reglamentación y donde surgen varios hitos relevantes a destacar: la reglamentación para el acceso a la seguridad social para las trabajadoras sexuales en el año 2010, la confección de la Guía del Ministerio de Salud pública con recomendaciones para la atención de la población de trabajadoras sexuales en el año 2019, la elaboración del primer Diagnóstico de trabajo sexual de la Intendencia de Montevideo en el año 2020, y en el año 2021 la presentación en el parlamento de un proyecto de modificaciones a la reglamentación actual. A partir de este hecho se abriría un nuevo período de regreso a la agenda pública de la temática y de nuevas discusiones. Quedará por ver y analizar cuáles serán los discursos que surjan o resurjan en este nuevo contexto.

En base a los objetivos propuestos se pudo corroborar que en la actualidad conviven en nuestro país dos legislaciones vigentes y que mezclan diferentes paradigmas. Esto como se pudo ver en el marco teórico es algo común en casi todos los modelos existentes alrededor del mundo, y en parte se debe a la dificultad de aunar perspectivas, ya que muchas veces entran en contradicción cuestiones filosóficas y morales.

También se pudo visibilizar que en Uruguay la última década ha habido un avance en cuanto a la aprobación de leyes integrales con perspectiva de género y la

consonancia de estas con la normativa internacional en torno a la violencia basada en género. A la luz de estos avances una actualización de la Ley actual de Trabajo Sexual o la creación de una nueva ley deberá tener en cuenta estos avances.

En ese sentido, a lo largo de la investigación se corroboró la urgente necesidad de reformulación de la Ley N° 17.515, que fue quedando obsoleta en el tiempo, a pesar de que en su momento fue de avanzada. Las personas entrevistadas coincidieron en que la ley actual no logra cometidos básicos vinculados a la protección de las mujeres, y que se deberían hacer agregados o cambios, o hasta incluso una nueva ley, a la luz del nuevo contexto social del Uruguay y teniendo en cuenta que pasaron veinte años desde su sanción. En ese sentido, se reconoce en general la importancia que tuvo su sanción en el año 2002, pero a la vez se le cuestiona que fue hecha solo con fines regulatorios, profilácticos, de orden público y de control. En dicha normativa no se problematiza sobre las condiciones materiales que hacen a las mujeres realicen este trabajo y no hacen ninguna mención de los consumidores. En definitiva, no logra generar una problematización en torno a la temática que permita el cambio social a largo plazo. Los organismos del Estado que son encomendados a tratar la temática no parecen ser los más adecuados, ya que son los que históricamente han abusado y perseguido a las trabajadoras sexuales, como es el caso del Ministerio del Interior. Dado el carácter que el trabajo sexual implica, se reconoce en general a partir de los resultados que se debería involucrar un organismo que aborde el tema desde otra perspectiva.

Si bien en términos ideales sería necesaria una nueva ley integral y que incorpore la perspectiva de género, dada la importancia de lograr avances concretos lo que parece más viable en la actualidad son los planteos de reforma de la actual ley, cuestión en la cual se corrobora que se ha avanzado durante el año 2021-2022.

En ese sentido, el Proyecto de Modificaciones presentado en el parlamento en el mes de diciembre de 2021 es la evidencia más importante recogida para este análisis. El hecho mismo de que lo que se propongan sean modificaciones, y no una nueva ley, nos dice mucho sobre la propuesta. Es decir, el espíritu y lineamientos generales siguen la línea reglamentarista de la Ley N°17.515, pero como decíamos anteriormente en general ningún modelo de intervención a nivel mundial se presenta en estado puro, sino que generalmente se mezclan cuestiones de varios enfoques, y en el caso de este documento sucede algo similar. Sigue la línea reglamentarista, pero hace algunos agregados que van en la línea del reconocimiento y respeto de los derechos humanos y laborales de las personas que lo ejercen, más en consonancia con el enfoque laboralista que planteamos

en el marco teórico. En este sentido el proyecto de modificaciones propone un cambio significativo en cuanto a que la temática deja de estar en la órbita del Ministerio del Interior y pase a estar en la del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este último pasa a estar a cargo del Registro nacional del trabajo sexual y a su vez es incorporado a la Comisión de trabajo sexual. Esto es un aspecto central y que creemos será motivo de controversia, ya que si bien como pudimos ver en el análisis los discursos de la época de la aprobación de la primera ley no son los mismos que los discursos actuales, creemos que persiste la idea de que es una actividad que debe ser vigilada y regulada con fines de orden público, y en ese sentido es que puede cuestionarse el hecho de que el Ministerio del Interior no forme parte de las modificaciones de la regulación. Poniendo el foco en este asunto podrían abrirse nuevas interrogantes para profundizar en análisis posteriores.

Asimismo, en la nueva definición de trabajo sexual planteada en el proyecto de modificaciones, se incorporan aspectos novedosos como el uso de los términos derechos humanos y protección. A pesar de esto también se pudo analizar que sería necesario que al referirse a quienes ejercen el trabajo sexual se pueda especificar que la mayoría son mujeres, e incorporar un abordaje interseccional del tema como forma de incluir a las identidades trans. Poder incluir estos aspectos, así como una perspectiva integral del tema creemos que permitiría generar abordajes específicos dentro de las políticas sociales.

Como aspectos positivos de las actuales modificaciones se observó que se incorporaron los planteos de los grupos de trabajadoras sexuales organizadas, es más, la iniciativa misma de redacción de estos cambios surge de haber escuchado sus reclamos. En ese sentido, a lo largo de la investigación se ha podido constatar que el colectivo de trabajadoras sexuales ha tenido gran influencia y militancia de este tema, y en parte el logro del retorno a la agenda pública y la existencia de un Proyecto de modificaciones es producto de ello.

Desde una mirada global a la política pública en torno al trabajo sexual en la etapa de implementación, se percibe que los hitos más relevantes se encuentran más hacia el final del período, pero estos hechos han tenido como resultado documentos muy relevantes y que han incorporado la perspectiva de género e interseccional, estos son la Guía del Ministerio de Salud Pública y el Diagnóstico de la Intendencia de Montevideo. Se pudo observar que estos documentos son insumos de gran valor por su enfoque, actualidad y por las problematizaciones y definiciones que integra.

Entendemos que el proyecto de modificaciones, que surge como producto de esta nueva etapa de retorno a la agenda pública, puede servir como disparador para poner el tema nuevamente en discusión, pero se debería profundizar en muchos aspectos tomando como insumo estos documentos previos, y a su vez impulsar un diagnóstico a nivel nacional para poder tener un panorama global de la situación, en la línea del Diagnóstico realizado por la Intendencia de Montevideo pero que logre incorporar a las mujeres cis y trans del interior del país. Esto permitirá contar con información estadística para planificar acciones concretas de política pública, más allá de las modificaciones a la ley. A su vez, favorecería trascender los discursos individuales, morales e ideológicos sobre el tema.

La evidencia de las acciones positivas emprendidas por la Intendencia de Montevideo en base a las recomendaciones del Diagnóstico departamental son también un gran logro a resaltar. Además, es un buen ejemplo de cómo las estructuras de participación local abren espacios para la expansión de la ciudadanía política y social, y esta base es la que permite generar impactos a nivel estatal para la implementación y el avance en la política de género.

A pesar de esto, se visualiza en el análisis que el cambio de gobierno en el año 2020 ha generado un nuevo contexto político que, a pesar de haber vuelto el tema a la agenda pública, puede en otros aspectos significar un retroceso. Ejemplo de ello es que aún no está aprobada la utilización de la Guía del Ministerio de Salud Pública para el trabajo con la población de trabajadoras sexuales. Por otra parte, y dado los reclamos de las trabajadoras sexuales organizadas, en el 2020 también se corrobora que se ha logrado reactivar el funcionamiento de la Comisión Honoraria de Trabajo Sexual, la cual desde su creación en el año 2002 y durante la etapa de implementación tuvo un funcionamiento fluctuante. Si se logra sostener el trabajo de esta Comisión tal vez se pueda avanzar en acciones específicas y cumplir los cometidos que tiene asignados por ley.

En general podemos decir que, en nuestro país, los debates actuales giran en torno a las modificaciones a la ley, ya que no hay cuestionamientos de fondo, o los mismos se dejan de lado en pro de generar una política de Estado que visibilice a las trabajadoras sexuales y pueda brindarles herramientas de protección. A lo largo de la investigación se pudo observar en los diferentes discursos, tanto de las personas entrevistadas como de los documentos recogidos para el análisis documental, que existen dificultades para aunar perspectivas ya que muchas veces entran en

contradicción cuestiones filosóficas y morales. A pesar de esto en la mayoría de los casos a la hora de actuar se prioriza regular en pro de que las trabajadoras sexuales puedan tener contemplados sus derechos.

En varios de los discursos se hace énfasis en el empoderamiento de las trabajadoras sexuales, en su autonomía y libre elección, pero sin dejar de visibilizar las situaciones de violencia y las de explotación sexual y trata. Por eso mismo, y como otro aspecto importante de las modificaciones, se destaca que se hace el enlace con la Ley de Prevención y Combate de la trata de personas, N° 19.643. Pero surge del análisis que también se debería hacer mención y enlace a la Ley de Violencia hacia las mujeres basada en género, N° 19.580, como forma de visibilizar las situaciones de violencia que implican en la práctica el ejercicio del trabajo sexual para las mujeres cis y trans y que muchas de ellas están contempladas en esta ley. Si bien en las modificaciones esta problematización no está planteada, la Guía del Ministerio de Salud Pública y el Diagnóstico de la Intendencia de Montevideo dan cuenta de estas situaciones y en ese sentido deben ser tomadas en cuenta a la hora de hacer futuras modificaciones, como forma de avanzar base a lo ya construido desde el Estado.

En algunas exposiciones se plantea que la perspectiva de género está dada por la mirada de favorecer a través de la ley la posibilidad de autodeterminación y libertad de las mujeres y la no dependencia. Por otro lado, en otros discursos se plantea que no es viable que el consumo de sexo cambie en el corto plazo por el arraigo cultural que presenta, se basan en una idea muy común en el imaginario colectivo de que el trabajo sexual es “la profesión más vieja del mundo”. En ese sentido, se plantea en muchos discursos que esté regulada o no, la actividad se realizará de todas formas, entonces a pesar de tener una postura contraria, se prioriza la regulación como única vía para lograr la protección de las trabajadoras sexuales. En ese sentido podemos decir que en los discursos y los documentos analizados para esta investigación prima a nivel práctico una mirada regulacionista sobre el problema, pero subyace la mirada abolicionista en un nivel más abstracto.

En Uruguay no se visualiza que se quiera ir por la vía de la sanción a los consumidores como es el caso de otros países. Los consumidores están por fuera de la mayoría de los discursos y posibles acciones. Incluso cuando se habla de acciones de sensibilización se apunta a las estigmatizaciones de las trabajadoras sexuales y a su empoderamiento, lo cual resulta adecuado, pero esto no apuntaría a erradicar desde lo cultural estas prácticas. A lo largo de la investigación se pudo observar que el foco

siempre está puesto en las trabajadoras sexuales y no en los clientes que prácticamente no son mencionados ni traídos a debate cuando se habla del tema.

Se pudo verificar, a través de las entrevistas a actores representantes de instituciones estatales, que por separado se presenta un interés en la temática y en avanzar en acciones positivas hacia la mejora de las condiciones de vida de las trabajadoras sexuales, pero estas acciones al momento se tornan aisladas y no configuran una política de Estado en torno a la temática.

Como resaltamos anteriormente, el enfoque que se viene dando en la Intendencia de Montevideo a nivel departamental y en base a las recomendaciones del Diagnóstico, hace suponer que se seguirá avanzando en la generación de más acciones tendientes a la atención de las trabajadoras sexuales. En ese sentido, se deberá procurar que estas acciones no queden ancladas solo a nivel de la capital, ya que es muchas veces en el interior del país donde están más arraigadas las pautas culturales más conservadoras.

En cuanto a la etapa de implementación de la política pública en torno al trabajo sexual encontramos que, si bien no se han realizado evaluaciones hasta el momento, podemos ubicar también aquí tanto a la Guía del Ministerio de Salud Pública, como al Diagnóstico de la Intendencia de Montevideo como revisionistas de la trayectoria de la política pública.

Con respecto al abordaje de los derechos vinculado al tema del trabajo sexual, se puede concluir que los derechos laborales y los de acceso a la salud son los más discutidos en los diferentes discursos y documentos, pero a lo largo de la investigación se pudo verificar que existen otros derechos que también están altamente vulnerados para las trabajadoras sexuales y no son comentados ni traídos a debate, y por lo mismo no se plantean acciones en ese sentido. Los derechos identificados como omitidos son los de cuidados, educación y vivienda. Como se pudo ver a lo largo del análisis, las condiciones materiales de vida de las trabajadoras sexuales son de extrema vulnerabilidad y esto afecta particularmente el acceso a la educación. En el caso de las trabajadoras sexuales trans, desde muy jóvenes viven la expulsión de sus hogares y del sistema educativo formal, lo cual lleva muchas veces a la búsqueda de estrategias de sobrevivencia en el trabajo sexual. Asimismo, para el caso de la vivienda, es necesario que sea tenido en cuenta a la hora de pensar políticas públicas integrales de atención a esta población, entendiendo que la falta de alternativas de vivienda también puede llevar a la búsqueda de estrategias de sobrevivencia que vulneren los derechos de estas personas. Así mismo, y como también vimos a lo largo del análisis, las trabajadoras

sexuales muchas veces son el sostén de sus hogares y tienen personas dependientes a su cargo, y en ese sentido el tema de los cuidados debe ser tenido en cuenta a la hora de pensar políticas públicas para esta población, también visto desde el punto de vista de integrar los intereses prácticos y estratégicos de género para la formulación de estas políticas e integrar la mirada de género e interseccional. En ese sentido, sería recomendable el desarrollo de convenios interinstitucionales (entre Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Desarrollo Social, entre otros) para que las trabajadoras sexuales puedan tener facilidades para el acceso a los planes de vivienda existentes, como por ejemplo para el acceso a subsidios de alquiler, contando en estos casos también con cupos específicos como los pensados para el caso del acceso al empleo. En el tema del acceso a cuidados, también sería recomendable que puedan contar con cupos para el acceso a las becas de cuidado. A pesar de estas recomendaciones, es necesario tener en cuenta que, dado el cambio de contexto político descrito anteriormente, muchos de los programas tanto de acceso a la vivienda como de acceso a becas de cuidados pueden haberse visto debilitados debido a la falta de asignación presupuestaria para los programas de protección social, como parte del enfoque del actual Gobierno.

En el tema de los derechos laborales y de salud, las acciones llevadas adelante por la Intendencia de Montevideo son un modelo a replicar a nivel nacional, como ya se dijo anteriormente, dado que se pueden avanzar en acciones positivas como los cupos para el acceso al empleo formal, la capacitación laboral y a nivel de la salud con el trabajo en las policlínicas descentralizadas para la formación de los equipos de salud y para el acceso de las trabajadoras sexuales a una atención de salud integral.

También respecto de los derechos laborales, es necesario pensar un abordaje en torno al tema generacional, dado que aquellas personas que ejercieron su trabajo previo a la aprobación de la ley actual quedaron en situación de desigualdad con respecto a sus aportes a la seguridad social, dado que sus años de trabajo no fueron reconocidos. Esto fue planteado como demanda por las trabajadoras sexuales, pero no fue abordado por las modificaciones por lo que queda como tema pendiente a profundizar.

Para finalizar, y al respecto del proyecto de modificaciones se destaca nuevamente que había insumos para hacer algo más exhaustivo, pero se realizó algo que puede funcionar como disparador para el retorno a las discusiones parlamentarias y que en el futuro pueda resultar en un cambio hacia una ley integral.

Al momento de terminar de escribir este apartado, las últimas novedades en el parlamento son que la Comisión de legislación del trabajo y la seguridad social está recibiendo en sus sesiones a personas idóneas en el tema, tanto del Estado como de la sociedad civil, para asesorarse y profundizar en las modificaciones planteadas. Con más razón se hace necesario que sea escuchada principalmente la voz de las trabajadoras sexuales, y como planteaba una de las informantes, no solo de las que están organizadas, sino también de las que no tienen redes de contacto y contención para poder conocer su situación, por lo mismo cobra más sentido la necesidad de realizar un diagnóstico a nivel nacional e impulsar fuertemente el trabajo y compromiso de la Comisión de trabajo sexual.

En ese sentido las políticas públicas para atender a esta población deberán tener en cuenta especialmente la situación de vulnerabilidad y discriminación que enfrentan las mujeres cis y trans que ejercen el trabajo sexual, y que la configuran como un colectivo vulnerable y relegado por las políticas públicas dada las múltiples determinaciones y desigualdades que lo atraviesan, algunas de las cuales ya fueron expuestas. Como se pudo verificar en muchos casos, a pesar de existir la posibilidad actual y real de acceso a algunos programas, la situación estructural de desigualdad y el estigma hace que muchas veces las mujeres no puedan acceder o sostener su participación. En ese sentido las políticas públicas en torno al tema deberán adecuarse a las condiciones materiales y subjetivas de estas mujeres en base a un diagnóstico a nivel nacional y a su vez deberán incorporar las necesidades estratégicas de género y el enfoque interseccional, transversalizándose a todo el aparato del Estado, como forma de que puedan acceder efectivamente a los derechos teniendo en cuenta sus particulares situaciones de desigualdad.

9 Referencias bibliográficas

- Asociación Civil El Paso (2020). *Dueños de personas, personas con dueños. Investigación sobre trata de personas en Uruguay*. Asociación Civil El Paso. Prego, Cristina (coord.) Montevideo. ISBN 978-9915-9301-0-7
- Banco de Previsión Social (2010). *Cartilla afiliación para las trabajadoras sexuales*. Uruguay, 2010.
- Bourdieu, Pierre (2000). *La dominación masculina*. Editorial Anagrama, Barcelona.
- Bourgois, Phillippe (2009). *Treinta años de retrospectiva etnográfica sobre la violencia en las Américas*. En: J. López García; S. Bastos; M. Camus (eds.) Guatemala, violencias desbordadas. Córdoba (España): Universidad de Córdoba, pp 29-62. En:<http://www.philippebourgois.net/articulos/Spanish%20Guatemala%20Violencias%20Desbordadas%202009.pdf>
- Bustelo, María y Lombardo, Emanuela (2006). *Mainstreaming de género y análisis de los diferentes "marcos interpretativos" de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto Mageeq*. Departamento de Ciencia Política y Administración II. Facultad de CC Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid.
- Butler, Judith (1990). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Paidós, España, 2007.
- Butler, Judith (2010). *El transgénero y el espíritu de la revuelta*. Minerva, 3. 47-51.
- Calce, Carla [et al]. (2015). *La violencia contra las mujeres en la agenda pública. Aportes en clave interdisciplinar*. Montevideo, UDELAR/CSIC.
- Campero, Ruben; Pérez, Isabel; Quesada, Solana (2016). *Género y masculinidades. Miradas y herramientas para la intervención*. FLACSO Uruguay, MIDES UCC, INJU, INMUJERES, UNFPA. 9 - 19.
- Cermeño, Eva P. (2014). *Socialista, marxista y sufragista: Sylvia Pankhurst en el desarrollo de la conciencia feminista frente a la prostitución*. Dilemata, (16), 67-84. ISSN 1989-7022
- Céspedes-Báez, Lina María; Jaramillo Ruiz, Felipe (2020). *El feminismo de la gobernanza en la CEDAW: la cuestión sobre el trabajo sexual y la prostitución*. Cadernos pagu (59), 2020: e205917 ISSN 1809-4449
- CIDH (2011). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63 9 diciembre 2011.
- Corbera, Clara (2009). *Políticas legislativas internacionales sobre prostitución: reflexiones desde la intervención*. Conference: Prostitución: Regularización de la Prostitución y Derechos Humanos. At: Palma de Mallorca – España. Volume: ISBN: 978-84-8384-083.
- Daich, Deborah (2012). *¿Abolicionismo o reglamentarismo? Aportes de la antropología feminista para el debate local sobre la prostitución*. RUNA XXXIII, (1), pp 71-84, 2012 FFyL - UBA - ISSN 0325-1217.

- De Laurentis, Teresa. (1989). *La tecnología del género*. Technologies of Gender. Essays on Theory, Film and Fiction, London, Macmillan Press, 1989, págs. 1-30.
- De Lora, Pablo (2005). *¿Hacernos los suecos? La prostitución y los límites del Estado*. DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho. 30. España, 451- 470.
- Facio, Alda (1992). *Cuando el género suena cambios trae. Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. Costa Rica.
- Facio, Alda y Fries, Lorena (2005). *Feminismo, género y patriarcado*. En: Revista sobre Enseñanza del Derecho de Buenos Aires, vol. 3, no. 6. Editorial Academia.
- Gálvez Comandini, Ana Carolina (2017). *La prostitución reglamentada en Latinoamérica en la época de la modernización. Los casos de Argentina, Uruguay y Chile entre 1874 y 1936*. Universidad de Santiago de Chile. HISTORIA 396 ISSN 0719-0719 E- ISSN 0719-7969 No 1 - 2017 [89-118]
- García Prince, Evangelina (2008). *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming ¿de qué estamos hablando?* Marco conceptual. PNUD, España.
- Gimeno, Beatriz (2012). *La prostitución. Aportaciones para un debate abierto*. Editorial Bellaterra, Barcelona.
- Gimeno, Beatriz (2013). *La prostitución: ¿abolir o regular? Un giro en el debate*. <http://www.sinpermiso.info/textos/la-prostitucion-abolir-o-regular-un-giro-en-el-debate>
- Guerra, Pablo (2015). *Tendencias sobre el delito del proxenetismo en el marco de las regulaciones sobre el trabajo sexual: un análisis socio jurídico a partir del relato de mujeres en situación prostitucional del Uruguay*. Quaestio Iuris, vol.08, no. 02, Río de Janeiro. pp. 735-757.
- Guerra, Pablo y Gallardo, Romina (2020). *Feminismos y Modelos prostitucionales. Apuntes socio-jurídicos para el caso uruguayo*. Revista latinoamericana de sociología jurídica. 2020, ISSN 2718- 6415, pp. 270-300.
- Guerra, Pablo (2021). *Proxenetismo en Uruguay. Evolución socio-jurídica de la figura delictiva*. Revista Quaestio Iuris, vol. 14, no. 03, Rio de Janeiro, 2021. pp. 1418-1445. DOI: 10.12957/rqi.2021.56315
- Guidobono, Natalia (2019). *Ley 17.515. Una ley patriarcal que desprotege a las trabajadoras sexuales*. En: Derechos Humanos en Uruguay. Informe 2019. SERPAJ, Montevideo.
- Hartmann, Heidi (1985). *El infeliz matrimonio entre marxismo y feminismo: hacia una unión más progresista*. En Teoría y Política 12-13.
- Hernández Sampieri, Roberto *et al* (2014). *Metodología de la Investigación*. Sexta Edición. McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES. México.

- Huelmo Cantero, Santiago (2019). *La invisibilidad del cliente/consumidor en la Política de Trabajo Sexual en Uruguay*. Análisis desde un Enfoque de Género. Maestría en Políticas Públicas y Género, FLACSO México.
- Intendencia de Montevideo (2020). *Diagnóstico sobre Trabajo Sexual en Montevideo. Lo visible y lo oculto*. Asociación Civil El Paso. Montevideo. 2020
- Knoepfel, Peter *et al* (2007). *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones*. Ciencia Política No.3 enero-junio 2007 ISSN 1909-230x/Págs. 6-29.
- Lugones, María (2008). *Colonialidad y Género*. Revista Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.9: 73-101, julio-diciembre.
- Maffía, Diana (2003). *Sexualidades migrantes, Género y transgénero*. Maffía, D. Comp. Feminaria Editora, Buenos Aires, Argentina.
- Maffía, Diana (2013). *Mujeres públicas, mujeres privadas*. Revista institucional de la Defensa Pública. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32367.pdf>
- Maffía, Diana (2016). *Contra las dicotomías: Feminismo y Epistemología crítica*. En Claudia Korol (comp.) *Feminismos populares, pedagogías y políticas*. La Fogata Editorial (Colombia) - América Libre (Argentina).
- Maffía, Diana (2016a). *Toda taxonomía es política*. I Coloquio Internacional sobre Estudios y Políticas de Género, Centro Interdisciplinario de Estudios y Políticas de Género. Universidad de Tres de Febrero. Buenos Aires, 14 y 15 de julio de 2016. No publicado.
- Massolo, Alejandra (2019). *Conclusiones*. En: Rodríguez Gustá, A. L. (Editora) *Marchas y Contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 289–298.
- Mbembe, Achille (2011). *Necropolítica*. Editorial Melusina, España. ISBN-13: 978-84-96614-19-2
- Merino, Mauricio (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre las intervenciones del Estado en la solución de problemas públicos*. México, D.E: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013. ISBN 978-607-7843-44-3
- Ministerio de Desarrollo Social (2017). *Censo Nacional de Personas Trans*. Montevideo, Uruguay.
- Ministerio de Salud Pública (2019). *Pautas para la atención integral de personas que ejercen el trabajo sexual*. Uruguay, 2019.
- Moser, Caroline (1995). *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Flora Tristán ediciones, Perú.
- Moser, Caroline (1998). *Planificación de género. Objetivos y obstáculos*. En: *Género en el Estado*. estado del género, Chile, Ediciones de las Mujeres, núm. 27, pp. 33-42.

- Núñez, Karina (2021). *El ser detrás de una vagina productiva*. Tercera Edición (autogestionada). Montevideo, Uruguay.
- Pateman, Carole (1988). *El contrato sexual*. Editorial Anthropos, Barcelona.
- Redtrasex (2016) *Resumen ejecutivo. Situación de derechos humanos de mujeres trabajadoras sexuales en 15 países de las Américas*. Disponible en: https://www.redtrasex.org/IMG/pdf/resumen_ejecutivo_informe_cidh_2.pdf
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008). *Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención*. Temas y debates 16 / artículos / diciembre 2008.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2016). *Síntesis de la reunión: Estado Inclusivo e Igualdad de Género: Políticas Públicas en el Nuevo Marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://americalatinagenera.org/sintesis-de-la-reunion-estado-inclusivo-e-igualdad-de-genero-politicas-publicas-en-el-nuevo-marco-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Rodríguez, Marcela V. (2012). *Tramas de la prostitución y la trata con fines de explotación sexual*. Documento de trabajo N°84. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires. ISSN: 1668-5245
- Rossi, Julieta y Javier Moro (2014). *Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos humanos*. Argentina, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Serie Documentos de Trabajo 2.
- Rostagnol, Susana (2000). *Identidades fragmentadas: Prostitutas callejeras de Montevideo*. Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay, v. 2000, p. 87 – 97. Montevideo.
- Rostagnol, Susana; Espasandín, Victoria (2006). *Dinámicas familiares y constitución de la identidad de género: cincelandando la violencia basada en género a través del incesto*. En: Cátedra Libre de Salud Reproductiva, Sexualidad y Género Segundo Encuentro Universitario: Salud, género, derechos sexuales y derechos reproductivos. Avances en investigación nacional. Facultad de Psicología, Montevideo. pp. 169-197.
- Rostagnol, Susana (2011). *Consumidores de sexo. Un estudio sobre masculinidad y explotación sexual comercial en Montevideo y área metropolitana*. Udelar, Unicef. Editorial Zonalibro. Montevideo, Uruguay. ISBN: 978-92-990064-0-5
- Rubin, Gayle (1986). *El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo*. Revista Nueva Antropología, noviembre, año/vol. VIII, número 030, pp. 95-145. Universidad Nacional Autónoma de México. DF, México.
- Sagot, Montserrat (2017). *¿Un mundo sin feminicidios? Las propuestas del feminismo para erradicar la violencia contra las mujeres*. En: Sagot, M. (Et al.) *Feminismos, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

- Sagot, Montserrat (2013). *El femicidio como necropolítica en Centroamérica*. https://www.researchgate.net/publication/258210077_El_femicidio_como_necropolitica_en_Centroamerica
- Scott, Joan W. (1990). *El género una categoría útil para el análisis histórico*. En: Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea, James y Amelang y Mary Nash (eds.), Edicions Alfons el Magnanim, Institució Valencina d'Estudis i Investigació.
- Seid, Gonzalo (2016). *Procedimientos para el análisis cualitativo de entrevistas. Una propuesta didáctica*. Instituto Gino Germani – UBA. ISSN 2408-3976
- Segato, Rita (2003). *Las estructuras elementales de la violencia: contrato y status en la etiología de la violencia*. Serie Antropología, Universidad de Brasilia, 2003.
- (2013). *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez*. Buenos Aires: Tinta Limón, 2013.
- Serrano y Daniel Vázquez (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México, FLACSO-México.
- Subirats, Joan [et al] (2008). *Las políticas públicas*. En: Análisis y gestión de políticas públicas. Ed. Ariel. España, 2008.
- Universidad Católica del Uruguay y O.TRA.S (2021). *Exposición de Motivos para un Proyecto de Ley modificativo de la Ley N° 17.515*. Uruguay, 2021.
- Uruguay, República Oriental del (2002). *Ley N° 17.515, Ley Sobre el Trabajo Sexual*, Diario Oficial, 9 de julio de 2002. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17515-2002>
- Uruguay, República Oriental del (2003). *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. Cuarto Período Ordinario de la XLV Legislatura. 58ª Sesión. N° 3160 - 15 de octubre de 2003*.
- Uruguay, República Oriental del (2017) *Ley N° 19.580, Ley de Violencia hacia las mujeres basada en género*, Diario Oficial, 9 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>
- Uruguay, República Oriental del (2018) *Ley N° 19.643, Ley de prevención y combate a la Trata de personas*. Diario Oficial, 14 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018>
- Uruguay, República Oriental del (2018b) *Ley N° 19.684, Ley integral para personas Trans*, Diario Oficial, 7 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19684-2018>
- Uruguay, República Oriental del (2021). *Modificaciones Ley N° 17.515*. Proyecto de Ley, Comisión de Legislación del Trabajo y Seguridad Social. Carpeta N.º 2112. Repartido N.º 590. Montevideo, 7 de diciembre de 2021
- Uruguay, República Oriental del (2021b). *Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 29 de setiembre de 2021*. Parlamento del Uruguay. Comisión de

Legislación del Trabajo y Seguridad Social. Legislatura XLIX (2020-2025). S/C y Carpeta N° 1796 de 2021

Valles, Miguel S. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Editorial Síntesis, Madrid.

Vázquez, Daniel y Domitille Delaplace (2011). *Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción*. En: Sur Revista Internacional de Derechos Humanos, vol. 8, núm. 14, pp. 35-64.

Villa Camarma, Elvira (2010). *Estudio antropológico en torno a la prostitución*. Cuicuilco Revista de Ciencias Antropológicas, número 49, julio-diciembre, 2010. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-16592010000200009&script=sci_abstract

Viveros, María (2016) *La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación*. EN: Debate Feminista 52 (2016) 1–17. Universidad Nacional de Colombia.

Wright Mills, Charles (2009). *Sobre Artesanía Intelectual*. En: Trabajo y Sociedad Indagaciones sobre el trabajo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas, No 13, vol. XII, primavera 2009, Santiago del Estero, Argentina ISSN 1514-6871 (Caicyt-Conicet) - www.unse.edu.ar/trabajosociedad

10 Anexos

10.1 Consentimiento Informado

Título: Trabajo sexual en Uruguay. Una aproximación crítica al marco de regulación y a las propuestas actuales para su transformación.

Se trata de un proyecto de tesis de maestría que se desarrolla en el marco de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Uruguay.

Objetivo General de la Investigación

Estudiar, desde una perspectiva de género e interseccionalidad, el estado actual de la política pública en torno a la regulación del trabajo sexual en Uruguay, teniendo en cuenta los hitos relevantes de su trayectoria, las propuestas planteadas para su transformación, así como en los marcos interpretativos que están detrás de los debates.

Metodología utilizada

Entrevistas a informantes calificados/as sobre la temática.

La entrevista tiene una duración aproximada de media hora. La participación en la misma es voluntaria y el/la entrevistado/a puede retirarse del proceso si así lo deseara.

Confidencialidad

Los datos personales son reservados y confidenciales. Dicha información no aparecerá en ninguna de las publicaciones y/o presentaciones de los resultados de esta investigación.

Se graban las entrevistas con el fin de facilitar el registro y posterior análisis.

He tomado conocimiento de los puntos más arriba especificados y he clarificado mis dudas o inquietudes con la investigadora.

FIRMA:

ACLARACIÓN:

FECHA:

10.2 Guía de preguntas

- 1- ¿Qué modificaciones le haría a la ley actual de regulación del trabajo sexual?
- 2- ¿Como pueden ser complementarias la ley de Trabajo Sexual y la de VBG del año 2018? Es decir, como incluir el tema de la prevención de la Violencia hacia las mujeres y el respeto de los DDHH en una regulación del Trabajo sexual?
- 3- ¿Qué actores deberían mencionarse o incluirse en la regulación del trabajo sexual?
- 4- ¿Quiénes cree que deberían participar en la formulación de una ley que regule el Trabajo sexual en Uruguay?
- 5- ¿Algo más que quiera compartir o agregar sobre este tema? ¿Algún referente que considere que sería importante entrevistar sobre este tema como informante calificado/a?

Para la segunda etapa de entrevistas, luego de la publicación del Proyecto de Modificaciones, a la guía anterior se agregó la siguiente pregunta:

- ¿Ha tomado contacto con el proyecto de modificaciones presentado en el parlamento?
- ¿Qué opinión tiene sobre los cambios allí propuestos?