



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA
Informe de Pasantía

**Fronteras en acción: estrategias regionales contra la
trata de personas**

Natalia Pastori Curbelo
Tutora: Altair Magri

2016

Contenido:

Apartado Descriptivo.

1. Descripción de la ONG “*CasAbierta*” y de la Organización Internacional para las Migraciones (*OIM*).
2. Descripción del proyecto “*Fronteras en Acción: Estrategias regionales contra la trata de personas*”
3. Temática de la pasantía: Trata de Personas.
4. Objetivos de la Pasantía y evaluación del logro de los mismos.
5. Actividades realizadas.

Apartado Analítico.

6. Marco conceptual.
7. Metodología.
 - 7.1 Análisis de Redes.
8. Características y diferencias entre Rivera y Cerro Largo y sus espacios fronterizos.
9. Mapas de Redes y observaciones.
 - 9.1 Características de las organizaciones: observaciones a partir de las respuestas al cuestionario.
 - 9.2 Mapas y Análisis de redes.
10. Recomendaciones: Oportunidades y Desafíos para la inserción territorial del proyecto.
11. Comentarios Finales.

El siguiente informe es el resultado de la pasantía educativa realizada en el proyecto **“Fronteras en Acción: Estrategias regionales contra la trata de personas”** llevado adelante por la *Organización Internacional para las Migraciones* en Montevideo y la organización de la sociedad civil *Religiosas Oblatas del Santísimo Redentor, “CasAbierta”*, en el marco de mi egreso de la licenciatura de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales-Udelar.

La responsabilidad de la pasantía por parte de la organización receptora (*CasAbierta*) estuvo a cargo de María Elena Laurnaga, coordinadora de **“Fronteras en Acción”** y como contraparte en la Facultad de Ciencias Sociales, la Dr. Altair Magri.

La pasantía fue realizada durante la fase de implementación del proyecto, realizando trabajo de campo en los departamentos de Cerro Largo y Rivera. El periodo en el que se desarrollo fue de octubre a diciembre 2015 y en el mes de marzo 2016.

Apartado descriptivo.

1.

CasAbierta.

La organización no gubernamental “*Religiosas Oblatas del Santísimo Redentor*” presente en Uruguay a través del programa de asistencia “*CasAbierta*”, es una congregación religiosa fundada en 1854 en España. Llega al Uruguay, primer país en Latinoamérica en el que decide asentarse, en octubre-noviembre de 1931. En la actualidad se encuentra en 15 países, de los cuales 7 son en América Latina.

La organización surge frente a la situación de vulnerabilidad de las mujeres que ejercían la prostitución en esa época y hace de la asistencia y del acompañamiento a las mismas su principal tarea. Hoy en día mantiene este compromiso y busca incidir en la vida de estas mujeres generando espacios de empoderamiento y promoviendo la restitución de sus derechos y dignidad.

Hasta el año 2005 la modalidad de intervención consistió en el trabajo en internados o pensionados pertenecientes a la organización¹. A partir de ese año se vivió un proceso de reestructura en cuanto a la metodología de atención que, en Uruguay, dio lugar a la creación de “*CasAbierta*” como programa de asistencia y protección a mujeres en situación de prostitución y, desde el año 2008 a víctimas/sobrevivientes de la trata para la explotación sexual, llevado a cabo través de un centro diurno ubicado en Montevideo.

Sandra Ortiz, directora de la organización, determina que en el año 2015 se acercaron alrededor de 200 mujeres a “*CasAbierta*”. Realizaron un proceso de acompañamiento junto al equipo de la organización, ya sea a corto o largo plazo, unas 143 mujeres, de las cuales se puede confirmar que 21 fueron víctimas de trata.²

La organización cuenta con tres ejes que guían su trabajo. Ellos son **prevención, asistencia y redes**. (MIDES-INMUJERES:2014)

¹ Información obtenida de “*Lineamientos hacia la construcción de un sistema de protección y asistencia a personas en situación de trata*” MIDES-INMUJERES, 2014.

Proyecto Hogar – internado (1932- 1988)

Proyecto Pensionado y Residencia Universitaria (1988-1996)

Proyecto Hogar Esperanza / Pre-Egreso del actual INAU (1996-2003)

² Información obtenida en la entrevista realizada a la directora. Ver Anexo.

En lo que refiere a **prevención** se destaca su trabajo en campañas de sensibilización junto a diferentes organizaciones de la sociedad civil, al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), al Instituto del Niño y el Adolescente (INAU) y a la Organización Internacional para las Migraciones³ (OIM). También ha participado en instancias de capacitación a instituciones públicas que asisten a población vulnerable y a víctimas de trata. A su vez, realizan talleres de capacitación y formación destinados a mujeres de la zona o que se acercan al centro diurno. El trabajo en territorio es de gran importancia para la organización e implica acercarse a los lugares de trabajo de las mujeres y tener un contacto directo con ellas. Estos son prostíbulos, rutas o calles, como también hospitales – profilaxis. (Hospital Maciel o Hospital de San José)

La modalidad de **asistencia** consiste en brindar orientación psicológica, jurídica y social a las mujeres y su núcleo familiar, ya sea generando un proceso de acompañamiento a largo plazo o brindando la información puntual que se solicite. “CasAbierta” dispone de un equipo de atención multidisciplinar conformado por psicólogas, trabajadoras sociales y abogados lo cual permite abordar la realidad de estas mujeres de forma integral y personalizada.

Finalmente, el trabajo en **redes** resulta particularmente valioso, dado que es una organización de carácter internacional que se vincula con sus distintas representaciones en los diferentes países donde operan y donde las integrantes tienen la posibilidad de rotar entre ellos. (Quienes trabajan en Uruguay pueden rotar entre Argentina, Brasil o Angola) En este sentido, la capacidad de coordinar y articular acciones en conjunto y de mantener espacios de diálogo y debate es una característica propia de la organización.

A lo largo de su rica trayectoria dentro de la sociedad civil, “CasAbierta” ha articulado con organizaciones no gubernamentales y/o con instituciones estatales e integrado espacios como *la Mesa Interinstitucional sobre Trata de personas; la Red Nacional contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS); la Red de Migrantes;* entre otros y ha propiciado el fortalecimiento de redes locales.

³ 2010-2011: Proyecto “*Migración Segura*” junto con la OIM e INMUJERES-MIDES. (MIDES-INMUJERES, 2014)

Organización Internacional para las Migraciones.⁴

La *Organización Internacional para las Migraciones* (OIM), denominada *Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas* hasta 1989, es un organismo intergubernamental con 162 Estados miembros y cuya sede se encuentra establecida en Ginebra. Actualmente cuenta con oficinas en más de 150 países.

Creada en 1951 a través de la resolución adoptada por la Conferencia sobre Migraciones celebrada en Bruselas, los órganos que componen la organización son el Consejo, compuesto por representantes de los Estados miembros, y la Administración, integrada por un Director General, un Director General Adjunto y el personal necesario.

Los objetivos de la OIM consisten, en primer lugar, en proteger los derechos de los migrantes y asegurar desplazamientos ordenados y seguros para los mismos hacia países que ofrezcan posibilidades de inmigración. Del mismo modo, la organización debe resguardar a refugiados o personas desplazadas en contra a su voluntad y colaborar con sus retornos y procesos de reintegración a sus países. En segundo lugar, se compromete a brindar servicios vinculados a la migración internacional en materia de tramitación, orientación, enseñanza de idiomas, médicos, actividades de acogida e integración, entre otras. Por último, la OIM pone a disposición un foro que permite el intercambio de experiencias y opiniones, así como la promoción de acciones coordinadas y conjuntas entre los Estados miembros y organizaciones no gubernamentales.

A partir del año 1994 comienza su trabajo en la lucha contra la trata de personas y hasta el año 2014 ya se habían asistido a 5.498 personas víctimas de este flagelo. La Misión de la OIM en Uruguay desarrolla y participa en diversos proyectos vinculados a gestión migratoria y, haciendo uso de su vasta experiencia internacional, genera espacios de encuentro y capacitación en referencia a la trata de personas. En estos últimos años, la organización ha trabajado en cursos de capacitación para el Ministerio del Interior (MI) a través del proyecto "*Cooperación Técnica para el Fortalecimiento de las Capacidades Gubernamentales para la Gestión Migratoria y la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes en Uruguay*"; ha integrado espacios interinstitucionales como la *Mesa Interinstitucional sobre Trata de Personas* y la *Red del Migrante*; mantiene convenios

⁴ La información mencionada se obtuvo a través de la página oficial de la OIM (www.ion.int) y de "*Lineamientos hacia la construcción de un sistema de protección y asistencia a personas en situación de trata*" Mides-Inmujeres, 2014

con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y a través de un rol de secretaria técnica asiste a distintas oficinas estatales. Finalmente, colabora en la construcción de nuevos marcos normativos, cómo con la ley integral de trata de personas.

2. Fronteras en Acción.

Realicé mi pasantía en el proyecto "*Fronteras en Acción: Estrategias regionales contra la trata de personas*" coordinado por las dos instituciones presentadas anteriormente. El objetivo del mismo consiste en fortalecer los esfuerzos del Uruguay hacia una respuesta eficaz y sostenible a las víctimas de trata.

Financiado por la oficina encargada de monitorear y combatir la trata de personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos (*JTIP*), "*Fronteras en Acción*" es un proyecto a tres años destinado a reforzar los mecanismos institucionales de combate a la trata de personas y los servicios de asistencia a víctimas en el interior del país, específicamente en tres zonas de la frontera con Argentina y con Brasil. El proyecto busca generar capacidades a nivel local trabajando en conjunto con los actores regionales sensibilizados en temas vinculados al delito mencionado, promoviendo espacios de intercambio y articulación entre ellos y brindando información especializada en cómo identificar, proteger y asistir a víctimas de trata de personas.

"*CasAbierta*" asume el rol de responsable del proyecto con el apoyo de la Misión de la Organización Internacional para las Migraciones en Montevideo. Para asegurar una comunicación fluida entre las instituciones, se establece un Comité central ("*Project Steering Committee*" (*PSC*)) integrado por referentes de "*CasAbierta*", de OIM Montevideo, de OIM oficina regional para Latinoamérica, la coordinadora de "*Fronteras en Acción*" ("*Project Manager*") y las coordinadoras locales de las tres regiones seleccionadas para trabajar.

Los objetivos específicos del proyecto son los siguientes:

1. La creación de 3 nodos locales capacitados en el tema para potenciar la prevención y asistencia a situaciones de trata fuera de Montevideo.
2. Fomentar el trabajo articulado y en red entre los nodos.

3. Fortalecer el conocimiento y las capacidades de los actores locales en cómo identificar y asistir a víctimas de trata de personas.

3. Temática de la pasantía: Trata de Personas. ⁵

La trata de personas es un delito de lesa humanidad que ocurre tanto en el ámbito internacional como nacional y que afecta a mujeres, hombres, niñas, niños y adolescentes. Considerada la esclavitud del siglo XXI, este crimen establece redes de comercio de seres humanos que operan de forma clandestina, reduciendo a sus víctimas a la condición de mercancía a través de la cual es posible obtener una ganancia económica y utilizando factores de vulnerabilidad presentes en sus vidas para captarlas y someterlas. Atenta contra la integridad física y moral, la dignidad y los derechos de las personas que sufren este flagelo.

El Protocolo de Palermo del año 2000, que integra la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, define la trata de personas como *“la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.”* (Protocolo de Palermo, Art.3:2000)⁶

Dicha explotación puede ser sexual o laboral, además de la mendicidad, la servidumbre en el trabajo doméstico y la extracción de órganos. Todas ellas generan graves daños en las víctimas, ya sea físicos o psíquicos.

El delito de la trata de personas cuenta con tres etapas claves. Ellas son el reclutamiento, el traslado y la explotación. Es importante diferenciar conceptualmente a la trata de personas de otros crímenes. En ese sentido, la distinción entre tráfico de personas, que constituye un delito contra el orden migratorio en donde el beneficio económico se encuentra en trasladar a una persona de un país a otro de forma irregular, y la trata de

⁵ Información obtenida en: *“Lineamientos hacia la construcción de un sistema de protección y asistencia a personas en situación de trata”* MIDES-INMUJERES, 2014. *“La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en Uruguay. Caminos recorridos hacia la construcción de una política pública”* MIDES- INMUJERES.

⁶ Uruguay ratifica este protocolo en el año 2004, mediante la ley 17.861.

personas en donde no existe el libre consentimiento y el fin es la explotación de esa persona, es particularmente sustancial.

El Uruguay, que es considerado como país de origen, tránsito y destino para personas víctimas de trata, ha ratificado las normas internacionales vinculadas al mismo y tipifica, desde el año 2008 en la Ley 18.250⁷ de Migración, a la trata de personas como un delito. De la misma forma existen normas que pueden ser consideradas complementarias⁸ las cuales prevén medidas específicas a situaciones vinculadas a la trata. Actualmente, está en discusión un ante-proyecto de ley de combate a la trata de personas.

Como respuesta institucional a las víctimas, INMUJERES cuenta con un equipo de asistencia multidisciplinar que trabaja en el servicio de atención a mujeres en situación de violencia de género. Asimismo, instituciones como el INAU, Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y organizaciones de la sociedad civil, mantienen líneas de acción en contra de este delito y de prevención del mismo.

4. Objetivos de la pasantía y evaluación del logro de los mismos.

Los objetivos de la pasantía consistieron, en primer lugar, en realizar un análisis de las redes territoriales en los departamentos de Cerro Largo y Rivera. En segundo lugar, y como resultado del análisis de redes ejecutado, se propuso elaborar una serie de recomendaciones para la estrategia de inserción del proyecto en los departamentos mencionados.

La forma en que se ejecutó este análisis de redes es detallada más adelante en el apartado analítico. En relación con la evaluación del logro de este objetivo, deben mencionarse los siguientes aspectos:

La metodología empleada no fue un método que haya estudiado con anterioridad durante la licenciatura, como tampoco lo fue el estudio de redes o conceptos cercanos. Esto significó para mí tener que interiorizarme con esta modalidad de análisis mientras transcurría la pasantía y después de finalizada la misma. No estar completamente

⁷ Ley 18.250, Capítulo XV, Sección II, Artículo 78.

⁸La explotación sexual comercial contra niños, niñas y adolescentes (Ley 17.815) • El proxenetismo (Ley N° 8080) • El cruce de fronteras para la prostitución. (Ley N° 16.707) • El crimen organizado, Las redes de tratantes, El lavado de dinero. (Ley N° 18.494 con modificaciones introducidas por la Ley N° 18.914)

preparada llevo a que realizara ciertas omisiones, por ejemplo, en el cuestionario generado para llevar adelante el análisis y que fuera necesario invertir más tiempo posterior a la pasantía en obtener los datos correctos. Creo que, si bien la licenciatura cuenta con un extenso módulo metodológico, el mismo incluye conocimientos con un perfil más tradicional volcado a la investigación académica y deja de lado conceptos y métodos de análisis alejados del "mainstream" de la disciplina, como lo son redes y/o gobernanza.

La instancia de re-encuestar para obtener los datos necesarios para el análisis que se buscaba ejecutar no presentó ninguna dificultad en particular -se obtuvo la información considerada fundamental para avanzar con el mismo - más allá de consumir más tiempo que el previsto. Re-encuestar no significó obtener un mayor número de cuestionarios, sino obtener todos los datos necesarios de los cuestionarios que ya habían sido completados.

A la hora de llevar a cabo el análisis de redes el principal objetivo consistió en hacer uso correctamente de los indicadores y de aportar información coherente y valiosa para el proyecto. Durante esta etapa, pude observar claramente lo provechoso que es este tipo de análisis y como, con una mayor cantidad de datos y un trabajo metodológico más estructurado, la información obtenida tendría una utilidad superior. Es decir, este informe cuenta con las limitaciones de ser un informe realizado en un periodo de tiempo acotado y en una instancia de pasantía educativa.

Por último, me parece importante resaltar que la pasantía consistió en un valioso trabajo de campo y un interesante trabajo analítico posterior para cumplir con los objetivos propuestos. A través de ello, pude reflexionar en mayor profundidad acerca de la metodología y los conceptos manejados en este informe, lo cual me permitió advertir los elementos a mejorar en el caso de un análisis futuro.

5. Actividades realizadas.

La pasantía consistió en participar, junto a la coordinadora y el equipo del proyecto, en las distintas instancias de coordinación y diagnóstico necesarias a la implementación de "*Fronteras en Acción*" en el territorio.

Trabajo de campo. "*Fronteras en Acción*" es un proyecto cuyas organizaciones responsables se encuentran establecidas en Montevideo, por lo que no tienen personal propio ubicado en el interior del país, en las regiones donde el proyecto tiene previsto trabajar. Esto significó un importante esfuerzo en tareas de trabajo de campo para conocer las regiones y los actores locales, ya sea referentes de instituciones públicas o integrantes de organizaciones de la sociedad civil. Tuve la oportunidad de participar de estas actividades en Cerro Largo y Rivera, los departamentos seleccionados en la zona fronterera con Brasil. Las tareas de trabajo de campo consistieron, en primer lugar, en concurrir a jornadas de capacitación y sensibilización en trata de personas o vinculadas a la temática de género con el fin de conocer a los actores locales convocados y la experiencia de los mismos en el tema. En segundo lugar, se realizaron jornadas de trabajo con el objetivo de presentar al proyecto y establecer los primeros vínculos con los agentes locales. "*Fronteras en Acción*" no tiene como finalidad construir estructuras nuevas en el territorio, sino trabajar con las ya existentes y potenciarlas. Por este motivo, el contacto con los referentes de cada departamento es de suma importancia. El proyecto plantea una estrategia de articulación con actores nacionales que permitan la intervención en territorio. Esos actores son el Ministerio del Interior, MIDES, INMUJERES, INAU, Gobiernos Departamentales, Universidad de la República (UDELAR) y ONGS. A su vez asume la contratación de coordinadores locales que sirvan como lazo entre el equipo de dirección ubicado en Montevideo y los agentes locales en cada departamento.

Estas actividades resultaron de gran valor para mí por dos motivos. El primero porque fueron instancias de aprendizaje acerca de un tema del cual no manejaba casi información en regiones del país que tampoco me eran completamente familiares. Me permitió conocer la realidad de la zona de frontera del Uruguay y las carencias institucionales existentes, así como también observar las diferencias entre departamentos y dentro de los mismos.

Segundo, pude intervenir en las actividades en representación de un proyecto y de una organización ("*CasAbierta*") y vincularme con los participantes desde ese rol. En dichas actividades ocupé un rol de observador participante, asociándome a las dinámicas propuestas, pero observando la relación entre los actores presentes y registrando la información que brindaban. Considero que la formación en Ciencia Política posibilita la capacidad de participar en actividades de este tipo con una visión analítica del contexto en el que uno se encuentra y teniendo en cuenta elementos como: ¿Quiénes están

presentes y quienes no? ¿Cómo está organizada la actividad? ¿Cuánto intervienen los actores? ¿Cómo se relacionan? ¿Qué información brindan? ¿Qué factores políticos son mencionados?

La información recabada en las tareas de trabajo de campo tiene el fin de colaborar a la implementación del proyecto y permitió que al mismo observar el escenario institucional de cada departamento.

Coordinación. Durante mi pasantía puede asistir a distintas reuniones de coordinación del proyecto. Estas son reuniones del equipo de dirección de "*Fronteras en Acción*", reunión del PSC (Comité central) y reuniones con el equipo de *JTIP* (Delegación norteamericana).

El rol de "*CasAbierta*" y de OIM se encuentra detallado en el acuerdo que ambas mantienen con *JTIP* y que da lugar a la creación del proyecto. Las reuniones del equipo de dirección y del "*PSC*" me permitieron comprender cómo articula y define acciones un proyecto en donde colaboran dos organizaciones distintas.

A su vez, las reuniones con el equipo *JTIP* me permitieron comprender cómo funciona el financiamiento del proyecto y las exigencias del donante en cuanto al manejo y transparencia del mismo. De la misma forma, esto me permitió observar lo que significa para una ONG como "*CasAbierta*", con una estructura pequeña, asumir el liderazgo de un proyecto como "*Fronteras en Acción*" y el esfuerzo y la dedicación que implica.

5.1 Cronograma de trabajo:

A continuación presento el cronograma de trabajo con las actividades realizadas durante los cuatro meses de pasantía. No existió un horario fijo, sino que el trabajo estuvo organizado en relación a las acciones coordinadas por el proyecto.

OCTUBRE 2015.	<p>2/10: 1era reunión de equipo en el centro diurno de "CasAbierta".</p> <p>8/10 y 9/10: Participación en el primer encuentro- taller binacional de frontera en Rio Branco. (primera actividad de trabajo de campo. conocimiento de las redes locales)</p> <p>19/10: Presentación del proyecto "Fronteras en Acción" al equipo que trabaja en la ONG.</p> <p>20/10: Reunión con Cristina Zurbriguen con el fin de entender y organizar el posterior análisis de redes.</p>
NOVIEMBRE 2015.	<p>4/11: Reunión de equipo en "CasAbierta"</p> <p>10/11: Reunión del PSC en "CasAbierta".</p> <p>13/11: Actividad en Lavalleja organizada por el proyecto, modalidad taller junto a las autoridades locales y organización civil</p> <p>30/11. Participación en la Jornada de Sensibilización sobre Trata de mujeres con fines de explotación sexual en Rivera.</p> <p>Diseño del cuestionario auto-administrado para generar el mapa de redes en Cerro Largo y Rivera.</p>
DICIEMBRE 2015.	<p>Recolección de las primeras respuestas y armando de la base de datos.</p> <p>16/12: Reunión de equipo del proyecto.</p> <p>22/12: Reunión con referentes de instituciones estatales y organizaciones sociales en Melo, Cerro Largo. Entrega de formularios a los asistentes.</p>
MARZO 2016.	<p>28/2 al 4/3: Participación en la gira de "Fronteras en Acción" por el departamento de Cerro Largo y de Rivera junto al equipo del proyecto y a la delegación de JTIP.</p> <p>Entrega final de cuestionarios.</p> <p>Recolección de datos.</p>

Apartado analítico.

6. Marco Conceptual.

Como se mencionó anteriormente, este informe es el resultado de mi pasantía en el proyecto "*Fronteras en Acción: Estrategias regionales contra la trata de personas*" y, si bien la estructura del mismo es distinta de una monografía de grado, considero necesario presentar un marco conceptual del trabajo realizado.

Entiendo que presentar los conceptos vinculados a la redacción de este informe beneficia y enriquece al mismo ya que conforman un sustento teórico interesante. A su vez, forman parte de un conocimiento conceptual acumulado a lo largo de la pasantía.

Diversas disciplinas han influenciado en el desarrollo del análisis de redes como forma de análisis social. Desde la psicología social, la sociología, la antropología y la ciencia política se ha concebido a este tipo de análisis "*como un intento de describir formalmente la estructura social*" (Molina, 2001:16).

Específicamente, en la Ciencia Política, el concepto de redes de política ("*policy networks*") comienza a adquirir, a comienzos de los años 90, una importante relevancia en el campo de la investigación ya que el mismo permite "*captar la compleja relación e interacción entre una diversidad de variables que afectan a complejas situaciones políticas reales*" (Smith, 1993 en Zurbriggen, 2004:1)

Tanto la escuela de **intermediación de intereses** como la escuela de **gobernanza** son consideradas como los aportes más significativos desde la Ciencia Política al modelo de análisis de redes.

La escuela de intermediación de intereses conceptualiza al respecto de "*cómo se estructuran las relaciones entre actores públicos y privados en los niveles intermedios*" (Marsh, 1998 en Zurbriggen, 2004:1) Dada la multiplicidad de actores que existen vinculados a una política, es decir que pertenecen a un sector de política específico ("*policy sector*"), y la diversidad entre sus formas de interactuar, la escuela de intermediación de intereses establece que la elaboración de una política puede variar de un sector a otro dentro del aparato estatal. De esta idea deriva el concepto de redes de asuntos ("*issue networks*") en donde quienes la integran comparten conocimientos específicos vinculados a un tema o a un aspecto de la política pública. (Zurbriggen, 2004)

Las redes de asuntos son mencionadas también en la tipología realizada por Marsh y Rhodes (1999), quienes establecen la existencia de dos tipos ideales de redes: las redes de asuntos y las comunidades políticas. La primera constituye una red amplia, con un nivel de participación que fluctúa en su frecuencia e intensidad y en donde *"existe un consenso limitado en la naturaleza de los problemas y soluciones, así como un poder desigual que se ve reflejado en la distribución y acceso a los recursos"* (Zurbriggen, 2004: 3) En cambio, las comunidades políticas cuentan con mayor estabilidad, con un número limitado de miembros y una frecuente interacción entre ellos. Se vinculan a través de procesos de negociación y con liderazgos fuertes que aseguran que las decisiones tomadas sean respetadas.

El concepto de **gobernanza** mantiene un estrecho e interesante vínculo con el análisis de redes sociales. El mismo surge para ilustrar un nuevo modelo de gestión pública y de elaboración de políticas públicas, en el cual la capacidad del sistema político para responder a las demandas de la sociedad se ve cuestionada y agotada, al igual que su capacidad para conducir los intereses colectivos de la población: *"Es la superposición de las estructuras políticas contemporáneas... lo que conduce a una sobrecarga política y de gobernación bajo presión."* (Kenis y Schneider, 1991:36 en Zurbriggen, 2004:6)

Se establecen dos postulados que evidencian la *"in-capacidad gubernamental"* y funcionan como punto de partida para el concepto de gobernanza:

- *"El gobierno y el sistema político aún actuando responsablemente son incapaces de absorber los problemas sociales en su totalidad y magnitud, no conocen ni reconocen toda la realidad social."*
- *"Existen por fuera del gobierno fuerzas capaces de controlar problemas sociales."* (Magri, 2011: 142)

En este sentido, observando que los gobiernos ya no monopolizan los procesos de decisión y la búsqueda de soluciones a problemas públicos, *"la gobernanza avanzó en el campo de estudio politológico como el reconocimiento de que ciertos actores tienen capacidad de formar agendas y procesos sumando e intercambiando recursos para conseguir los objetivos."* (Magri, 2011:141) Esto implica que, actores tanto públicos o privados asociados a través de instituciones públicas, organizaciones corporativas, sociedad civil u otras formas asociativas, interactúan, cooperan y coordinan de forma tal

de llevar adelante procesos decisorios y de implementar políticas dentro de la órbita estatal o por fuera de ella. (Magri, 2011; Zurbriggen 2004)

De esta forma, la gobernanza ilustra un proceso interactivo en donde, dentro de los límites estructurales que existen en toda sociedad, el Estado y actores privados intercambian recursos y conocimientos que ambos necesitan y los movilizan para impulsar una política específica. Es posible afirmar entonces que, *“la gobernanza no solo se presenta como una herramienta analítica que permite estudiar cómo se estructuran las relaciones entre actores públicos y privados, sino también como una herramienta que permite diseñar y aplicar políticas eficientemente”* (Zurbriggen, 2004: 7)

El vínculo entre el concepto de **gobernanza** y **redes** se establece dado que *“la red se produce en un ambiente de gobernanza”* (Magri, 2011:145) y esto es beneficioso para los actores que la integran ya que les permite: *“acceso y apropiación colectiva de información y conocimiento; mayor aceptación social de los objetivos de los grupos que participan; aceptación incluyente de otros valores, intereses y conductas; mejora de oportunidades de obtención de recursos escasos; reducción de los costos de transacción por efecto de la colectivización; tendencia a re-equilibrar las asimetrías entre actores.”* (Magri, 2011: 145)

Un ejemplo de gobernanza vinculado a la trata de personas es la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas que incluye actores públicos, intergubernamentales y de la sociedad civil y que funciona dentro de la estructura institucional del MIDES. Considero que el trabajo de la Mesa implica un intercambio de información, experiencias y recursos acerca de un tema que el Estado por sí solo no puede enfrentar y donde la búsqueda de una solución política se hace a través de una actividad conjunta. El anteproyecto para la nueva ley vinculada a trata de personas es ampliamente discutido en ese espacio y producto del mismo.

Asimismo, entiendo que es importante tener en cuenta el concepto de gobernanza para el posterior análisis de redes dentro de este informe. El objetivo de *“Fronteras en Acción”* es insertarse dentro de las redes territoriales de cada departamento donde operan actores relevantes para el combate a la trata de personas, al mismo tiempo que busca, a través del trabajo de cada coordinadora local, establecer una red entre los departamentos de Cerro Largo, Rivera y el litoral con Argentina. Esto implica participar y generar un proceso interactivo entre los actores locales, es decir, fomentar la gobernanza local.

Otro concepto vinculado al análisis de redes y que es pertinente presentar corresponde a el **capital social**. Este concepto, al igual que la gobernanza, ha sido presentado a través de distintas vertientes teóricas y perspectivas de análisis. A continuación, se hará mención de dos definiciones que considero acompañan correctamente este primer punto del apartado analítico.

Rodríguez Miranda establece que *"el capital social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales. Los recursos asociativos importantes para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad, son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación"*. (Rodríguez Miranda, 2014:5) Esta definición de capital social menciona distintos elementos fundamentales para el trabajo realizado en este informe. En primer lugar, establece el vínculo de este concepto con las redes sociales y lo determina como una capacidad que nace del accionar en red y que favorece a la actividad colectiva. Es importante tener en cuenta, como se verá más adelante, que algunos autores han considerado al concepto de red como un tipo específico de capital social. En segundo lugar, nombra los recursos asociativos que pueden existir en una red y que es necesario potenciar para que exista sinergia entre los individuos que la componen, dado que el capital social constituye un recurso que cobra valor cuando existe dicha sinergia dentro una red.

Otra definición de capital social interesante es la establecida por Caracciolo y Foti: *"...el capital social es más que cada organización en sí misma, es la vinculación o relación social que se establece entre dos o más organizaciones, las que a su vez se juntan con el fin de realizar determinadas prácticas e instrumentar una serie de recursos en común para la obtención de un beneficio u objetivo superior al que puede alcanzar cada una de las organizaciones en forma separada"* (Caracciolo y Foti, 2003: 49-50) Las autoras consideran entonces al capital social como *"un agrupamiento, una red de organizaciones"*. (Caracciolo y Foti, 2003: 50)

Ambas definiciones aportan insumos para entender como un análisis de las redes territoriales de cada departamento permite observar el marco, el contexto de capital social en el que *"Fronteras en Acción"* pretende insertarse y potenciar. Al mismo tiempo, es válido establecer que uno de los objetivos del proyecto es, en definitiva, fortalecer ese capital para enfrentarse a situaciones de trata de personas.

La principal motivación para presentar los conceptos mencionados anteriormente era brindar un sustento conceptual al trabajo realizado en este informe. Considero que enriquece el análisis de redes y, a la hora de recomendar acciones y estrategias al proyecto para su inserción territorial, el conocimiento teórico otorga un marco que guía las mismas y asegura su coherencia.

7. Metodología.

Para llevar a cabo los objetivos propuestos para la pasantía, la metodología empleada consistió en la ejecución de un cuestionario auto-administrado a referentes de distintas organizaciones e instituciones públicas y privadas, tanto en Cerro Largo como en Rivera. Dicho cuestionario permitió recoger información para conocer las **redes** que estas organizaciones conforman, sus vínculos, con quiénes han realizado proyectos en conjunto y con quiénes han experimentado situaciones de conflicto. De la misma forma, el cuestionario recoge información acerca de las características de cada organización.

"*Fronteras en Acción*" realizó y participó de distintas actividades en Rivera y Cerro Largo con el fin de reunirse con los actores locales relevantes a la problemática del proyecto y conocer su trabajo, opiniones y experiencias en cuanto a la realidad de la frontera y la trata de personas. A su vez, estas instancias permitieron al proyecto presentar sus objetivos de trabajo y su aspiración de trabajar en red con los agentes locales.

Fue durante estos encuentros que se entregaron los cuestionarios auto-administrados a los referentes de las organizaciones que estuvieran presentes y, de esta forma, se confeccionó la muestra con la que se trabajó de forma posterior en el análisis de redes. Este hecho condicionó la cantidad de respuestas obtenidas ya que las mismas dependieron del número de participantes de cada actividad. Durante el periodo de mi pasantía, se realizaron más actividades en Cerro Largo que en Rivera y las mismas contaron con un mayor número de participantes. Del mismo modo, la respuesta al cuestionario se vio sujeta a la buena voluntad de quienes concurrieron, por lo que se obtuvieron menos cuestionarios completos que cantidad de participantes. Estos elementos, como también el hecho de que el proyecto se encontrara en una fase inicial de su implementación con sus primeras actividades y conociendo a los agentes locales, generaron una muestra que podría considerarse incompleta. Por ejemplo, hay actores relevantes que sí concurrieron

a las instancias organizadas por el proyecto y no contestaron el cuestionario, lo cual produce una pérdida de datos importante. De la misma forma, la presencia de actores brasileños fue muy reducida en ambos departamentos, lo que significa que los vínculos transfronterizos no están presentes en el análisis realizado.

Hay que destacar que realizar muestreos a la hora de llevar a cabo un análisis de redes presenta, además, una serie de dificultades. Como dice Molina (2001) *“¿Hasta qué punto podemos asegurar que los individuos de la muestra no están relativamente aislados en el conjunto del sistema?”* *“¿Cómo podemos saber si las relaciones que mantienen entre sí los individuos de la muestra son representativas del conjunto de individuos no encuestados?”*

Se sugiere, para un análisis a futuro, utilizar la metodología de la bola de nieve para generar una muestra más representativa y diversa de las relaciones entre organizaciones en el territorio. Asimismo, considero importante acompañar esta metodología por entrevistas previo a la aplicación de un cuestionario de redes y de esa forma detectar con precisión a los actores relevantes al tema.

Existen distintos métodos para recolectar datos a la hora de realizar un análisis de redes. Con un cuestionario, como en este caso se utilizó, es importante tener en cuenta el diseño del mismo.

Los cuestionarios se pueden clasificar en: - **Listado cerrado de personas**, en donde se solicita al encuestado que identifique si existe o no relación con quienes figuran en la lista. - **Listado libre de personas**, donde los encuestados pueden nombrar libremente con quienes mantienen un vínculo. (Molina, 2001). Ambas opciones pueden ser combinadas.

El cuestionario auto-administrado utilizado para este análisis corresponde a un listado libre de personas. Las preguntas sobre las interacciones entre organizaciones se plantearon como preguntas abiertas permitiendo que el encuestado responda con libertad acerca de las mismas. Este tipo de preguntas deben ser diseñadas con particular cuidado en un análisis de redes, de lo contrario no se podrá obtener la información prevista, como se expone más adelante.

Las restantes preguntas del cuestionario constituyeron preguntas cerradas donde se determinan las posibles respuestas del encuestado.

Se obtuvieron **24** cuestionarios completos para Cerro Largo y **7** para Rivera. De organizaciones con un carácter internacional se obtuvieron **2** cuestionarios completos pertenecientes al ICAE (Consejo de Educación para Personas Adultas) y al Consulado del Distrito de Uruguay en Yaguarón. De Brasil solo **1** cuestionario del Conselho tutelar de Santana do Livramento. En total hay **34** cuestionarios completos.

7.1 Análisis de Redes.

Realizar un análisis de redes implica estudiar *“relaciones específicas entre una serie definida de elementos (personas, grupos, organizaciones, países e incluso acontecimientos). A diferencia de los análisis tradicionales que explican, por ejemplo, la conducta en función de clase social y profesión, el análisis de redes se centra en las relaciones no en los atributos de los elementos”* (Molina, 2001:13).

Para un proyecto como *“Fronteras en Acción”* que pretende insertarse en un marco socio-institucional complejo donde operan distintas organizaciones e instituciones contar con un **diagnóstico** de las relaciones entre actores en el territorio es de suma importancia. La metodología de análisis de redes *“aplicada como herramienta de diagnóstico puede ayudar a enfrentar los desafíos asociados con la planificación e implementación de proyectos...”*. (Clark, 2006:6)

Es imprescindible para el proyecto conocer la realidad social e institucional del territorio en donde planea operar. sobre todo su capital social local, dado sus objetivos consisten en fortalecer las capacidades de los agentes locales para enfrentar situaciones de trata de personas y fomentar el trabajo en red entre ellos. En ese sentido, los mapas que se obtienen a partir de un análisis de redes *“ayudan a personas ajenas a la localidad a identificar los actores centrales de la red local, lo que es una buena guía al momento de decidir quiénes involucrar en un proyecto (...) El insumo visual, también es un buen punto de partida para estimular la discusión entre los actores claves, de sus relaciones y los beneficios de trabajar en forma colaborativa para construir una red que funcione hacia objetivos comunes”*. (Clark, 2006:6)

Es necesario entonces, identificar primero los actores locales (nodos) que integran la red para luego enfocarse en las diferentes formas de interacción entre ellos. Estos actores son, como ya se mencionó, las organizaciones que participaron de las actividades del proyecto

en cada departamento. Corresponden a: *Organizaciones Públicas, Organizaciones de la sociedad civil y Organizaciones de carácter internacional.*

La trata de personas es una problemática compleja que vincula a actores de distintos sectores: *Seguridad*, dado que es un delito y mantiene una estrecha conexión con el crimen organizado, también *género* ya que la gran mayoría de las víctimas son mujeres, *salud* por la agresión física y psíquica que conlleva y *educación* por el rol que tienen las instituciones educativas en la prevención del delito y su capacidad de detectar situaciones de riesgo en estudiantes, etc. No existe en el Uruguay una organización específica que trabaje contra la trata de personas en todas sus dimensiones. Por lo tanto, se necesita de acciones articuladas entre los distintos actores involucrados a la hora de enfrentarse a la problemática mencionada. Esto hace del análisis de las redes locales una herramienta de diagnóstico interesante y un insumo particularmente valioso cuando se piensa el tercer objetivo del proyecto "*Fronteras en Acción*".

Tomando como referencia el trabajo "*Aglomeraciones urbanas transfronterizas: restricciones y oportunidades para el desarrollo local*" coordinado por Adrián Rodríguez Miranda (2014), se analizan tres tipos de interacción entre nodos:

- Vínculos (integran ámbitos de coordinación o articulación)
- Proyectos
- Conflictos.

En lo referente a vínculos, se busca identificar las organizaciones que comparten espacios de coordinación o articulación y que por ende mantienen una relación de diálogo y participación conjunta en diferentes ámbitos institucionales. La pregunta N° 15 del cuestionario: "¿Con que instituciones u organizaciones se vincula?. (mantiene espacios de diálogo o articulación)" proporciona los datos necesarios para visualizar esta relación en el mapa correspondiente.

El tipo de interacción que refiere a proyectos busca representar la cooperación de dos organizaciones en una misma propuesta. Para ello, en el cuestionario se realizaron las siguientes preguntas (N° 16, 17.1, 17.2): ¿Ha realizado proyectos en conjunto con otras instituciones u organizaciones? ¿Cuántos proyectos? ¿Qué tipo de proyectos?: Campañas/ Talleres/Asistencia a víctimas/Otros/. Se pregunta respecto a proyectos en general y ante

la necesidad de especificar, se pregunta por proyectos vinculados a problemáticas de género.

La existencia de conflictos entre organizaciones y la resolución, o no, de los mismos es un aspecto primordial a la hora de pensar en el trabajo en red. Este tipo de interacción se ve representada a través de las siguientes preguntas (Nº 19, 19.1, 19.2): ¿Ha tenido desencuentros con otra institución u organización respecto al algún proyecto en conjunto o a temas relacionados con su actividad? ¿Cuál fue el motivo principal que generó ese desencuentro? ¿Ha tenido instancias de diálogo para solucionarlo?

Es fundamental que las preguntas sean claras y que se tenga en cuenta la información que se espera obtener de ellas. En el caso del cuestionario auto-administrado empleado, existieron problemas con determinadas preguntas, lo cual implicó una mayor inversión de tiempo para obtener la información correcta.

Para los dos últimos tipos de interacción, proyectos y conflictos, las preguntas del cuestionario, si bien permiten saber cuáles son las organizaciones que SI han realizado proyectos en conjunto con otras organizaciones o que SI han tenido desencuentros con otras organizaciones, además de las características de los mismos, no logran generar datos relacionales. Estos corresponden a "*medidas de los lazos existentes de una clase determinada entre cada par de actores*" (Molina 2001:59) A la hora de realizar los mapas de redes en base a estos tipos de interacción es necesario conocer las organizaciones específicas con las que se relacionan.

Esto último, es el motivo por el cual se procedió a re-encuestar a aquellas organizaciones que contestaran que SI a las preguntas referidas a proyectos y conflictos. De esta forma se buscó obtener los datos necesarios para construir los mapas de redes y así, desarrollar un análisis que permita obtener un diagnóstico completo y útil para el proyecto.

Es fundamental mencionar que, a la hora de construir los mapas, determinadas instituciones fueron agrupadas. Por ejemplo: Respuestas pertenecientes a MIDES-Rio Branco y MIDES-Nobliá fueron agrupadas en MIDES. CIEP, Primaria y UTU, de cuestionarios del departamento de Cerro Largo, fueron agrupados en ANEP. De la misma forma, la Jefatura de Policía y la UEVDG (Unidad Especializada en Violencia de Género) de Cerro Largo, fueron consideradas como Ministerio del Interior. El motivo que llevo a realizar esto es que los mapas necesitan ser claros y comprensibles cuando se los observa.

Un número muy alto de nodos representados los vuelve confusos, por eso en el caso de los mapas de vínculos y proyectos, se procedió a agrupar instituciones tomando como referencia el Ministerio u Organismo estatal al que pertenecen y del que dependen.

8. Rivera, Cerro Largo y sus espacios fronterizos.

“Así nos hicieron.

Una mitad de cada cosa, sin ser cosa entera nunca.

Todos viralata como el cusco de los Quevedo”

Fabián Severo.

“*Fronteras en Acción*” considera a los territorios a lo largo de la frontera con Brasil y con Argentina como áreas prioritarias en la lucha contra la trata de personas. El proyecto argumenta que, dado que la gran mayoría de los esfuerzos destinados a la prevención de la trata y la asistencia a víctimas han estado concentrados en Montevideo, el interior del país necesita de mayores recursos y capacidades para hacer frente a este delito, en particular una zona tan compleja y vulnerable como la frontera. Mi trabajo con la pasantía se centró en los departamentos de Rivera y Cerro Largo, los cuales fueron seleccionados para cubrir la frontera con Brasil. Me parece importante tener en cuenta las diferencias, tanto territoriales como del entramado institucional, que existen entre los departamentos y sus zonas de frontera.

En nuestro país los departamentos fronterizos con Brasil corresponden a Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha y representan el 25.5% del total del territorio uruguayo. En el país vecino los municipios en la zona de frontera con Uruguay son “*Barra do Quaraí, Quaraí, Uruguaiana, Livramento, Dom Pedrito, Bagé, Aceguá, Herval, Jaguarao, Santa Vitoria do Palmar, Chui y Pedras Altas*”, los cuales pertenecen al Estado de “*Rio Grande do Sul*”. Rivera limita con los municipios de *Santana do Livramento, Dom Pedrito y Bagé* y Cerro Largo a los municipios de *Bagé, Aceguá, Pedras Altas, Herval, Jaguarao y Santa Vitoria do Palmar*. Las ciudades fronterizas visitadas durante la pasantía fueron Rio Branco – *Jaguarao* (Yaguarón), en Cerro Largo, y Ciudad de Rivera - *Livramento*, en Rivera. (De Souza y Mazzei, 2012; Mazzei, 2012)

Cerro Largo es el cuarto departamento más grande del Uruguay con su capital situada en la ciudad de Melo, la cual concentra más de la mitad de la población urbana del departamento (50.578 habitantes). Río Branco, ubicada a 90km de Melo, es la segunda localidad con mayor población y cuenta con 13.456 habitantes. Es un departamento con una baja densidad poblacional en relación al tamaño de su territorio.

Rivera, según el censo 2011, cuenta con una población de 103.447 habitantes que en su mayoría residen en la zona urbana. Su capital, la ciudad de Rivera fundada en 1867, se encuentra separada de la ciudad de *Santana do Livramento*, fundada en 1857, a través de una frontera seca. En total de población, Rivera es el departamento fronterizo con mayor densidad.

Mazzei (2012) menciona que en ambos departamentos existe una tendencia de decrecimiento poblacional, la cual es acompañada en los municipios brasileños establecidos en lo largo de la frontera uruguayo – brasileña.

En lo que respecta a las características socioeconómicas de estos departamentos, es importante destacar que las regiones del norte y noreste del Uruguay son aquellas que muestran los peores indicadores. En los cuadernos sobre desarrollo humano del PNUD del año 2014, Rodríguez Miranda menciona un estudio realizado por “Uruguay Integra” el cual ubica, tanto a Cerro Largo como Rivera entre *“los departamentos que presentan, en general, el peor posicionamiento (entre intermedio y desfavorable) en diversos indicadores calculados para aproximar las dimensiones de infraestructura, actividad económica, salud, educación, empleo, ingresos y pobreza.”* (Rodríguez Miranda, 2014:37)

Considero de especial interés diferenciar las zonas de frontera de ambos territorios, en particular aquellas que se visitaron, las cuales son de gran relevancia para cada departamento. En el transcurso de la pasantía, pude observar cómo la frontera es un escenario con características específicas, donde se generan valores propios y predomina una cultura de cooperación y negociación que flexibiliza los límites territoriales de cada país y naturaliza prácticas que pueden ser consideradas delitos. Como dice Mazzei, *“las ciudades fronterizas uruguayo-brasileñas pueden definirse como sociedades cuyos grupos sociales interactúan sostenidos por una convivencia que antepone a restricciones formales su libertad de circulación en la frontera”* (Mazzei, 2012:35) Elementos como la cultura de frontera, la identidad territorial de los habitantes de esa zona y la integración

de ambas sociedades son particularmente interesantes y no pueden ser dejados de lado cuando se observa la frontera y los actores que operan en ella.

Rio Branco, fundada en 1833, se encuentra separada de la ciudad de Yaguarón (1832) a través del río Yaguarón, lo que constituye una frontera separada fluvialmente a diferencia de Rivera ciudad y *Santana do Livramento*, las cuales conforman un espacio fronterizo continuo con similar magnitud y consistencia institucional. Como capital departamental Rivera es la sede de la Intendencia y de otras instituciones estatales, además de concentrar importantes servicios públicos. De la misma forma, la *Prefeitura* del municipio se encuentra establecida en la ciudad de Livramento. Las ciudades de Rio Branco y Yaguarón cuentan con una estructura municipal distinta entre ellas. En Rio Branco, partir del año 2009, a través de la ley 18.567 de *Descentralización política y Participación ciudadana*, se establece una alcaldía, mientras que en Yaguarón se ubica la *Prefeitura* del municipio. (Mazzei, 2012)

Asimismo, Rivera y *Santana do Livramento*, además de ocupar una zona de frontera más compacta, cuentan con estructuras públicas parecidas, lo cual permite una colaboración más fluida y menor interdependencia entre ambas. Por el contrario, Rio Branco-Yaguarón son ciudades que, *"con mayores desigualdades socioeconómicas y una desigual estructura municipal para las prestaciones de servicios comunitarios básicos, están expuestas a áreas sociales de mayor riesgo, lo que las predispone a resolver colaboraciones puntuales, y no siempre formales, ante la urgencia que no puede remediarse con los recursos propios de una y otra ciudad"*. (Mazzei, 2012:34)

En términos de capital social, el trabajo de Rodríguez Miranda et al (2014) citado en el documento *"Aglomeraciones urbanas transfronterizas: restricciones y oportunidades para el desarrollo local"* menciona el indicador DKS, el cual indica *"en qué medida hay condiciones que no favorecen el deterioro del capital social e institucional"* (Rodríguez Miranda 2014: 18) y posiciona a Rivera en el lugar 13, que se considera un desempeño medio-bajo y a Cerro Largo en los últimos lugares dentro del contexto nacional. (Rodríguez Miranda, 2014)

A su vez, ambas franjas fronterizas se enfrentan a una dinámica económica novedosa con la presencia de nuevas inversiones extranjeras y modalidades comerciales, como la instalación de "free shops". Dicho fenómeno ha tenido consecuencias diferentes para cada zona, *"Rivera con su sistema urbano más diferenciado articula más fluidamente la*

creciente dinámica de esas actividades que Rio Branco de mayor precariedad y vulnerabilidad urbana” (Mazzei, 2012:33)

Lo expresado anteriormente permite observar las diferencias entre departamentos y entre sus ciudades fronterizas más grandes. A la hora de implementar el proyecto, no es lo mismo trabajar en Rivera, con su capital ubicada en la frontera y por lo tanto con una mayor fortaleza institucional y agentes locales relativamente más organizados, que en Rio Branco la cual, a pesar de ser la segunda localidad de mayor tamaño en el departamento, cuenta con estructuras más pequeñas y más débiles subordinadas a la ciudad de Melo (capital del departamento) y un contexto socioeconómico de importante vulnerabilidad.

En el trabajo de campo realizado en Rivera se observó que los referentes de las organizaciones presentes, en su gran mayoría de instituciones públicas, se conocían y contaban con cierto nivel de coordinación entre ellos. De todas formas, manifestaban la necesidad de espacios para generar mayor articulación y darle la continuidad necesaria a la misma. Asimismo, se observó que la temática de trata de personas no era ajena para ellos. Hay que tener en cuenta que este es el departamento *“con más procesos por delitos vinculados a la explotación sexual en Uruguay. Según un informe de 2014 del Poder Judicial, desde 2010 a setiembre de 2014 en Uruguay hubo 84 procesos por delitos vinculados a la explotación sexual contra niños, niñas y adolescentes. En ese período, en el departamento de Rivera se registraron 21 procesos...”* (Palomeque, 2015:6) Este delito, el cual se vincula a la trata de personas, puede ser potenciado por el libre tránsito en la frontera, ya que es posible pasar de un país a otro a través de las ciudades de Rivera y *Santana do Livramento*, ignorando las oficinas de migraciones. Esto significa que es posible cometer un crimen en territorio uruguayo y cruzar la frontera hacia Brasil sin problemas o también, movilizar personas de un país a otro sin que exista registro de ese hecho. (Palomeque, 2015)

Estas características han generado un compromiso por parte de la región, siendo el único departamento que cuenta, desde el año 2013, con un grupo de investigación específico para la trata y tráfico de personas a cargo del Sargento Borba, dentro de la Jefatura de Policía. De la misma forma, en la reunión que el Comité del proyecto tuvo con el Intendente, el Dr. Marne Osorio, se observó el apoyo que desde el ámbito político se brindaba hacia el trabajo del proyecto en el territorio.

En lo que respecta al departamento de Cerro Largo, de las múltiples reuniones en las que participó el proyecto es posible destacar los siguientes elementos. En primer lugar, se destacaron las diferencias entre la zona de frontera de este departamento y de Rivera. Tanto Río Branco-Yaguarón como Aceguá-Aceguá son espacios fronterizos con grandes vulnerabilidades y una menor concentración de servicios públicos. En segundo lugar, se encontraron mayores resistencias políticas hacia el tema (“acá no hay este problema”) del proyecto en este departamento, no solo desde el Intendente, Sergio Botana, sino también desde la alcaldía de Río Branco. La trata de personas y las circunstancias asociadas a ella no son fenómenos ampliamente reconocidos en nuestro país. En mi opinión, en Cerro Largo, donde la cercanía que genera la frontera ha beneficiado las nuevas actividades comerciales de la zona (“free shops” en Río Branco) existe el temor de que esta zona se asocie a una cuestión negativa y que eso perjudique los nuevos emprendimientos comerciales. Por último, los actores locales presentes manifestaron la necesidad de generar mayores espacios de articulación entre ellos, como también capacitaciones para contar con más herramientas a la hora de enfrentar situaciones de trata de personas.

9. Mapas de Redes y observaciones.

9.1 Características de las organizaciones: observaciones a partir del cuestionario.

El cuestionario aplicado a los referentes de las organizaciones permite no sólo conocer las interacciones entre ellas para visualizar la red que conforman, sino también conocer determinados atributos de las mismas. Las respuestas a las preguntas que refieren a **zona de influencia, población objetivo y tema prioritario** permiten realizar las siguientes observaciones.

Zona de influencia: Al consultar por la zona de influencia de cada organización se planteó una pregunta cerrada con 4 opciones. “Rivera” – “Cerro Largo” – “Frontera” – “Otros departamentos”. Se entiende por zona de influencia el área territorial en donde repercuten las acciones realizadas por una organización. En el caso del proyecto “*Fronteras en Acción*” es importante saber, en primer lugar, en qué departamento opera cada organización encuestada y si tiene influencia en la zona de frontera. Del total de respuestas 5 organizaciones incluyeron a “otros departamentos”, aparte de “Rivera” y “Cerro Largo” en sus respuestas, mientras que 13 mencionaron a la frontera además del

departamento uruguayo. Dentro de estas 13 respuestas, 2 corresponden a organizaciones de carácter internacional, 8 a organizaciones de Cerro Largo y 2 a organizaciones de Rivera. La única ONG que señaló, tanto su referente por Cerro Largo como por Rivera, a la "frontera" y a "otros departamentos" fue Gurises Unidos. El resto de las respuestas son de instituciones públicas. El concepto de influencia puede generar diversas opiniones y por eso considero significativo mencionar esta categoría. Por un lado, la verdadera influencia que estas organizaciones tienen en los "otros departamentos" que mencionaron puede ser discutible. Por ejemplo, la influencia de la Casa de la Universidad de Cerro Largo (CUCEL) en Artigas, Tacuarembó, Rocha y Treinta y Tres. Por otro lado, uno puede preguntarse que implica tener influencia en la zona de frontera. Desde este trabajo se interpreta esa influencia como las acciones que cada organización lleva a cabo teniendo en cuenta las problemáticas propias a la frontera, lo cual es fundamental para "*Fronteras en Acción*".

Población objetivo: En el cuestionario se plantea la pregunta abierta "¿Cuál es la población objetivo de su Institución/Organización?" la cual apunta a conocer el conjunto específico de la sociedad que la organización considera receptora de sus distintas acciones. Las respuestas a esta pregunta, entre ellas muy variadas, demuestran cierta dificultad por parte de los encuestados para delimitar la población objetivo de su organización. Respuestas como "*todo el departamento*" "*departamento de Cerro Largo*" "*800,000 Uruguay-Brasil*" "*75,000 habitantes*" "*86,000 habitantes*" son las más representativas de lo explicitado anteriormente. De la misma forma y para mencionar ejemplos más específicos, la población objetivo del CUCEL en Cerro Largo son los bachilleres de ese departamento o del noreste del país y respuestas como "*población fronteriza, Uruguay Brasil*" o "*población del Noreste*" son demasiado amplias. Al igual que, para la UEVDG del Ministerio del Interior, la población objetivo no es simplemente "*Todo el departamento*" sino que sus acciones se encuentran dirigidas hacia un grupo en particular (hombres o mujeres víctimas de violencia de género) y un tipo de delito determinado. Tal vez, en casos como este, en que la pregunta hace referencia a la organización y no a la unidad o área en dónde se trabaja, genera respuestas poco focalizadas. Igualmente, la población objetivo del Ministerio del Interior no es simplemente "*Todo el departamento*" sino que son las víctimas de delitos y quienes los cometen.

Tema prioritario: Las respuestas obtenidas en esta categoría me resultaron particularmente interesantes. El cuestionario, a través de un listado cerrado de temas, “salud” – “seguridad” – “vivienda” – “educación” – “infancia y adolescencia” – “trata de personas” – “abuso sexual” – “violencia doméstica” – “diversidad sexual” – “otros”, se propuso conocer cuál de ellos cada organización considera es el principal y el que enmarca su actividad. De un total de 33 cuestionarios, solamente 10 mencionaron uno o dos temas como prioritarios. En el resto de las respuestas, y probablemente motivadas por el hecho que la pregunta no especifica cuantas opciones es posible señalar, sino que deja al encuestado responder con libertad, se mencionaron todos o casi todos los temas como prioritarios. Es un hecho que, ante la inmensa complejidad de las problemáticas sociales, la actividad interdisciplinar es necesaria para toda organización. Sin embargo, eso no implica que todos los temas son prioritarios para cada una de ellas. Se destacan las siguientes respuestas:

- Educación debería ser indicado como el tema prioritario para las instituciones de la ANEP. Sorprende entonces que en los cuestionarios vinculados a dichas instituciones no sea mencionado y se establezca *“Salud, Seguridad, Vivienda, Infancia y Adolescencia, Abuso Sexual, Violencia Domestico, Género”* como temas prioritarios.
- Las respuestas desde el MIDES e INMUJERES de ambos departamentos cuentan con la misma característica. Todos los temas que figuran en el cuestionario son señalados como prioritarios. Consideró que esto sucede porque instituciones como estas llevan adelante múltiples políticas intersectoriales de carácter social y por lo tanto consideran a toda problemática con estas características una prioridad para ellos. Sin embargo, entendiendo la palabra prioridad como la importancia o la ventaja que tiene un asunto sobre otro, es posible establecer que el tema de *“Vivienda”* es una prioridad para el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), así como *“Salud”* es una prioridad para el Ministerio de Salud Pública (MSP) o ASSE y *“Seguridad”* del Ministerio de Interior y no necesariamente del MIDES o INMUJERES.
- En el caso de las respuestas de los referentes del Ministerio del Interior, se menciona, además de *“Seguridad”*, los temas que tienen un componente criminal, como lo es *“Trata de Personas”*, *“Abuso Sexual”* y *“Violencia Domestica”*.

- De las ONG encuestadas, Gurises Unidos y Paulina Luisi respondieron a la pregunta de forma específica: la primera organización de la sociedad civil mencionó a *"Infancia y Adolescencia"* como tema prioritario mientras que la segunda mencionó *"Violencia Domestica"*. Mujeres de Frontera, la tercera ONG que respondió al cuestionario, señaló *"Salud"*, *"Vivienda"*, *"Trata de personas"*, *"Abuso Sexual"*, *"Violencia Domestica"* como temas prioritarios. Esta ONG, de la ciudad de Rio Branco, comenzó su actividad recientemente en el año 2015, elemento que puede estar vinculado a su amplia selección de temas, ya que aún está definiendo sus líneas de acción.

Tanto las respuestas a *"población objetivo"* como a *"tema prioritario"* permiten realizar una reflexión inicial acerca de la dispersión de las acciones de las organizaciones estatales. Reflexión que, sin adentrarse en la problemática acerca de la capacidad estatal, puede extenderse más allá de las redes territoriales analizadas y formar parte de un estudio de la administración pública uruguaya. De mismo modo, es fundamental a la hora de pensar en el trabajo en red entre los actores locales.

En la actualidad, dada la interrelación de los problemas sociales, las acciones conjuntas entre distintas organizaciones del Estado y de la sociedad civil se han vuelto necesarias en el nuevo abordaje de las políticas públicas. Sin embargo, al observar las respuestas a la categoría *"tema prioritario"* y la superposición entre las prioridades de las organizaciones, se puede pensar en la existencia de una *"dispersión de los distintos programas y políticas públicas debido al aumento de las organizaciones e instituciones involucradas en la ejecución de las mismas, pero también a la falta de comunicación y coordinación entre estas..."* (Fortunato, 2012:11)

Es importante que exista coherencia, desde el Estado, en el diseño y en la implementación de sus políticas públicas y programas sociales, al igual que en los objetivos y en las líneas de acción de cada organización del entramado público. De esta manera, a través de mecanismos de coordinación y articulación sostenibles, se evita la superposición de acciones y se establecen las prioridades de cada actor institucional. (Fortunato, 2012)

Para lograr un relacionamiento intergubernamental eficiente, considero que las organizaciones deben contar con una mayor comprensión de su actividad y para quien está dirigida. Realizar acciones en conjunto y de forma articulada no implica que todas las organizaciones prioricen las mismas problemáticas o que "todos hagan todo", sino que

significa que, desde su ámbito de trabajo, cuentan con la capacidad de coordinar con otros actores, públicos y privados, para lograr una intervención social eficaz.

9.2 Mapas y Análisis de Redes.

Para el análisis de redes presentado a continuación, se dispone de dos herramientas. En primer lugar, a partir de la observación de los mapas y del conocimiento de la realidad plasmada en ellos, se realizan los comentarios iniciales pertinentes. Para ello, es fundamental tener en cuenta los flujos unidireccionales (de un nodo a otro) y los flujos bidireccionales (entre nodos). Considero que, cuando se observan mapas como los presentados en este informe, este es el primer elemento que debe ser observado.

En segundo lugar, se utilizan determinados indicadores que permiten obtener conclusiones más exactas acerca de la red, los nodos y sus características

Los indicadores propuestos por el sistema permiten evaluar tanto a la red en su conjunto como a cada nodo específicamente o ambos. Estos son⁹:

- **Densidad:** (Cociente entre el número de relaciones existentes y las posibles)
Cuando se calcula la densidad de una red, se determina la alta o baja conectividad de la misma. De la misma forma, puede ser utilizado para calcular la conectividad de un nodo en particular.
- **Centralización:** Este indicador se utiliza para evaluar la red completa. Indica cual nodo ejerce un papel central al estar altamente conectado dentro de la red.
- **Centralidad:** Se utiliza para medir el grado de centralidad de un nodo dentro de la red, es decir el número de actores que inciden en dicho nodo.
- **Intermediación:** Determina los actores puentes de una red y también, la posibilidad que tiene un nodo para actuar como intermediario entre los demás nodos.

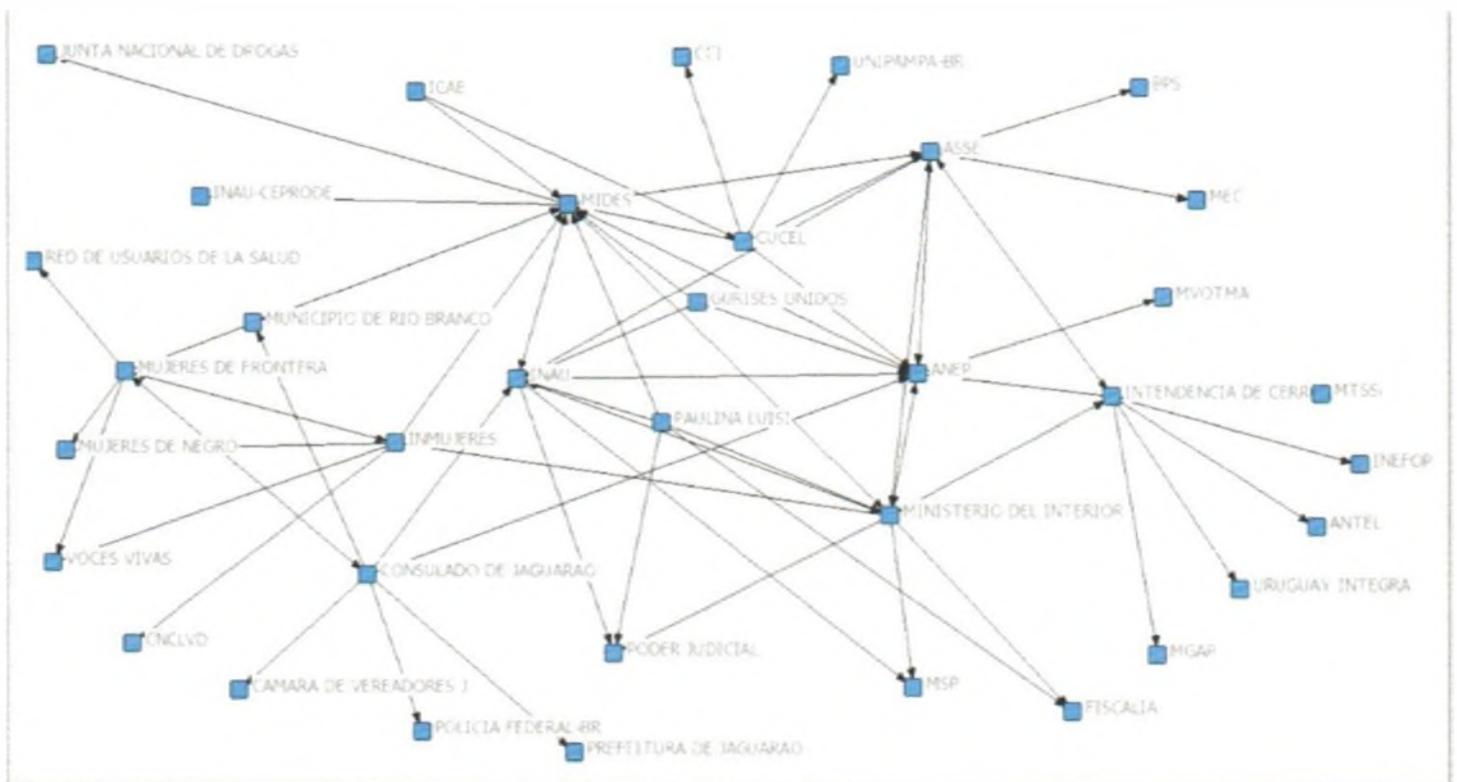
La visualización de las redes, teniendo en cuenta el tipo de interacción representado en cada una de ellas, permite analizar y afrontar las siguientes interrogantes, mencionadas en Rodríguez Miranda (2014): ¿Qué grado de cooperación mantienen los actores en el territorio estudiado? ¿Qué organizaciones son las más activas? ¿Quiénes han realizado

⁹ *Manual Introductorio al Análisis de Redes Sociales*. Velázquez y Gallegos, 2005:20.

proyectos con diversas instituciones? ¿Qué rol ocupan las organizaciones de la sociedad civil dentro de la red? ¿Qué actores tienen más desencuentros con otros?, entre otras.

Redes territoriales Cerro Largo:

Red de vínculos (coordinación/articulación) – Cerro Largo.



Fuente: Elaboración Propia.

La red de vínculos de Cerro Largo, donde se indican los lazos que existen entre dos o más actores, se compone por flujos unidireccionales y bidireccionales. Es interesante resaltar, en primer lugar, la cantidad de flujos unidireccionales que se dirigen al MIDES. De la misma forma, ANEP es un nodo que recibe varias menciones. Cabe recordar que, múltiples instituciones fueron agrupadas a la hora de realizar este mapa. MIDES Rio-Branco y MIDES-Noblía forman parte del nodo MIDES. De igual manera UTU, Primaria y otras instituciones educativas fueron agrupadas en el nodo ANEP. Esto podría explicar, en parte, porque son nodos receptores de tantas menciones. De todas formas, ambas instituciones tienen una importante presencia en el territorio y sobre todo el MIDES, generan espacios de articulación con otras instituciones, por lo que es coherente con la realidad que sean los nodos con mayores menciones.

El cálculo de densidad de la red demuestra la baja conectividad de la misma, la cual es posible observar a través de la cantidad de nodos aislados presentes en el mapa.

Entiendo importante destacar al índice de centralización de la red como un indicador de gran relevancia para el objetivo de este análisis. Recordemos que se trata de *“una condición especial en la que un actor ejerce un papel claramente central al estar conectado con todos los nodos, los cuales necesitan pasar por el nodo central para conectarse con otros”*. (Velázquez y Gallegos, 2005:24)

Este indicador se evalúa a partir de una red estrella, en donde el grado de centralización es del 100%. Esto significa que un valor alto de centralización indica la existencia de actores centrales y un valor bajo, la ausencia. En el caso de la red de vínculos de Cerro Largo, el grado de centralización es bajo (Grado de Salida: 20.49% - Grado de Entrada 23.42%, conceptos explicados más adelante) lo cual es favorable, ya que indica que la red tiene potencial para estar bien conectada.

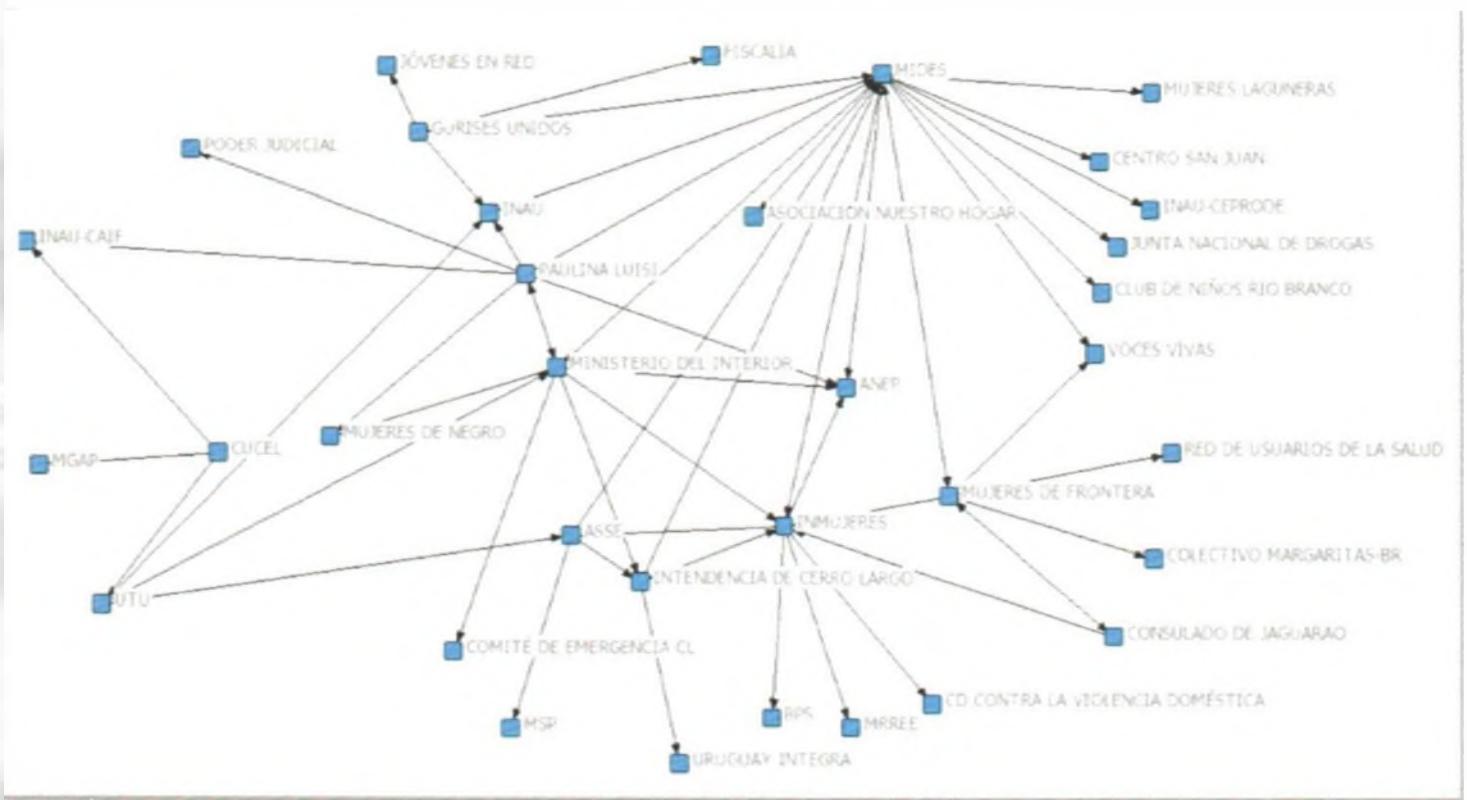
Como indicador individual, es decir para cada nodo, el grado de centralidad es de particular interés. El mismo evalúa, por un lado, el grado de salida y por otro, el grado de entrada. El grado de salida corresponde a la suma de relaciones que los nodos dicen tener con el resto. El grado de entrada es la suma de relaciones dirigidas hacia un nodo que son mencionadas por el resto de los integrantes de la red. El actor central del mapa de vínculos de Cerro Largo, en cuanto a menciones recibidas, es el MIDES (28.5%), lo cual acompaña la observación anterior respecto a los flujos representados en el mapa. En lo que respecta a la suma de relaciones con el resto de los nodos de la red, el Ministerio del Interior es quien tiene un mayor grado de salida (25.7%). Dentro del análisis del grado de centralidad es posible observar la media de las relaciones, el desvío estándar y otras medidas de estadística descriptiva que permiten estudiar ciertas características de la red.

El grado de intermediación es un indicador valioso de considerar en el análisis de la red en su conjunto y de los actores individuales dado que, *“una razón para considerar la importancia de un actor recae en su intermediación, esta se enfoca en el “control de la comunicación” y se interpreta como la posibilidad que tiene un nodo o actor para intermediar las comunicaciones entre pares de nodos”*. (Velázquez y Gallegos, 2005:25) Específicamente, el grado de intermediación de un nodo consiste en contar cuando este aparece en los caminos geodésicos (*“rutas más cortas que un actor debe seguir para*

llegar a otros nodos". Velázquez y Gallegos, 2005:25) que conectan a los pares de nodos de la red.

En el caso del mapa presentado, el Ministerio del Interior y el MIDES son los nodos con un mayor grado de intermediación y, por lo tanto los actores puente de la red.

Red de proyectos – Cerro Largo



Fuente: Elaboración Propia.

El mapa que representa la red de proyectos en Cerro Largo busca establecer la participación conjunta de dos instituciones en un mismo proyecto. Se observa una importante cantidad de nodos aislados con flujos unidireccionales. Esto se debe a que muchas instituciones mencionadas no fueron encuestadas, por lo tanto no se cuenta con la información necesaria para saber si existe un vínculo bidireccional. Es interesante observar que muchas de las instituciones que aparecen en este mapa, no figuran en el mapa de vínculos presentado anteriormente. A su vez, hay un mayor número de organizaciones de la sociedad civil mencionadas. Una explicación a ello puede ser la cantidad de servicios sociales que el Estado provee junto a este tipo de organizaciones y los proyectos relacionados a la asistencia a la población que realizan en conjunto.

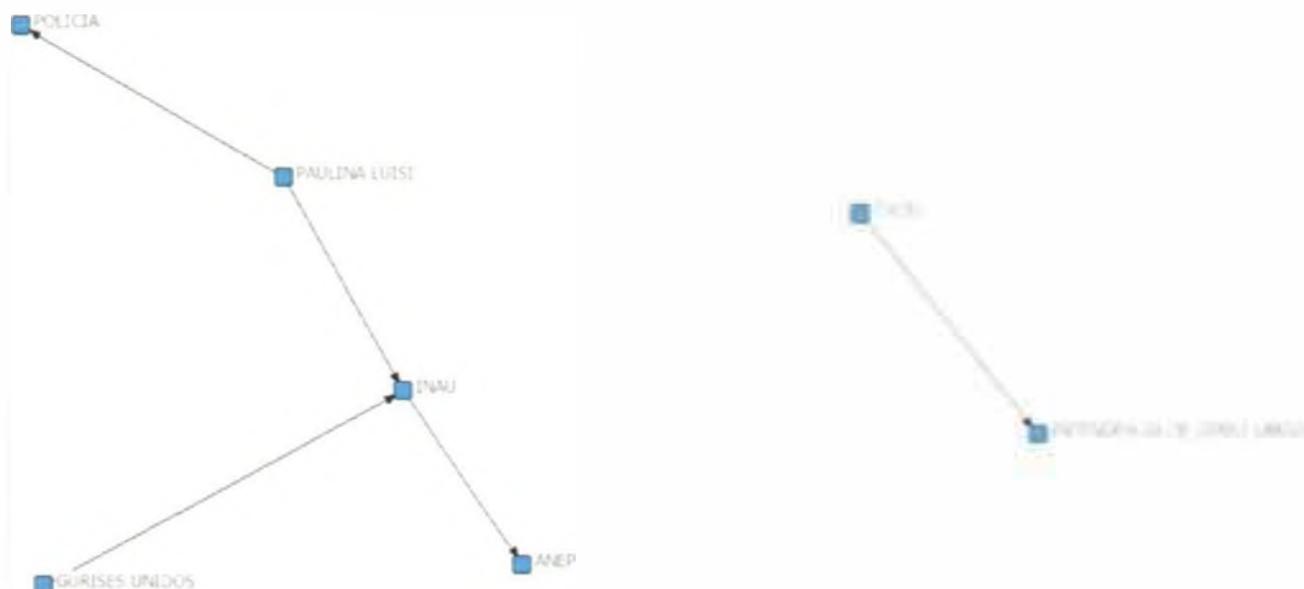
La densidad de esta red es particularmente baja, lo cual es coherente con la gran cantidad de nodos aislados que se encuentran representados en la misma. En una red desigualmente conectada, es posible detectar y diferenciar con mayor claridad el tipo de instituciones (y sus áreas de trabajo) que mantienen lazos entre ellas. En el caso de la red de proyectos esta información puede ser de importante utilidad, ya que se puede identificar, por ejemplo, que instituciones han trabajado juntas, si lo han hecho solo con instituciones públicas o también con organizaciones de la sociedad civil o si se vinculan solo con instituciones que pertenecen a sus áreas de trabajo.

El índice de centralización (Grado de Salida: 32.32% - Grado de Entrada 13.5%) es bajo, por lo tanto la red se encuentra alejada de una red estrella, en donde un actor cuenta con un papel completamente central y controla la misma.

Se destaca en la red de proyectos de Cerro Largo, al MIDES como el actor más central, en cuanto a menciones recibidas y menciones realizadas hacia otros nodos, esto significa que el grado de centralidad del MIDES, tanto de entrada como de salida, es superior al de otros actores de la red. INMUJERES, el Ministerio del Interior y la organización de la sociedad civil Paulina Luisi también aparecen como nodos relevantes de esta red.

En lo que respecta en el grado de intermediación, al igual que en la red de vínculos de Cerro Largo, el MIDES y el Ministerio del Interior constituyen los principales actores puente de la red. Es posible afirmar que, en ambas redes, el actor con el mayor grado de centralidad (grado de entrada) es también el actor con el mayor grado de intermediación, lo cual subraya la importante presencia del MIDES en ambas redes territoriales.

Red de Conflicto – Cerro Largo.



Fuente: Elaboración Propia.

En el mapa se observan los lazos de diferencias o conflictos entre instituciones. La red de conflicto es una red considerablemente más pequeña, con una menor cantidad de nodos y vínculos representados. Las instituciones que respondieron a las preguntas relacionadas con este tipo de interacción fueron escasas. Considero que esto se debe a que las instituciones son menos propensas a declarar situaciones de conflicto y no a que este tipo de situaciones no ocurran.

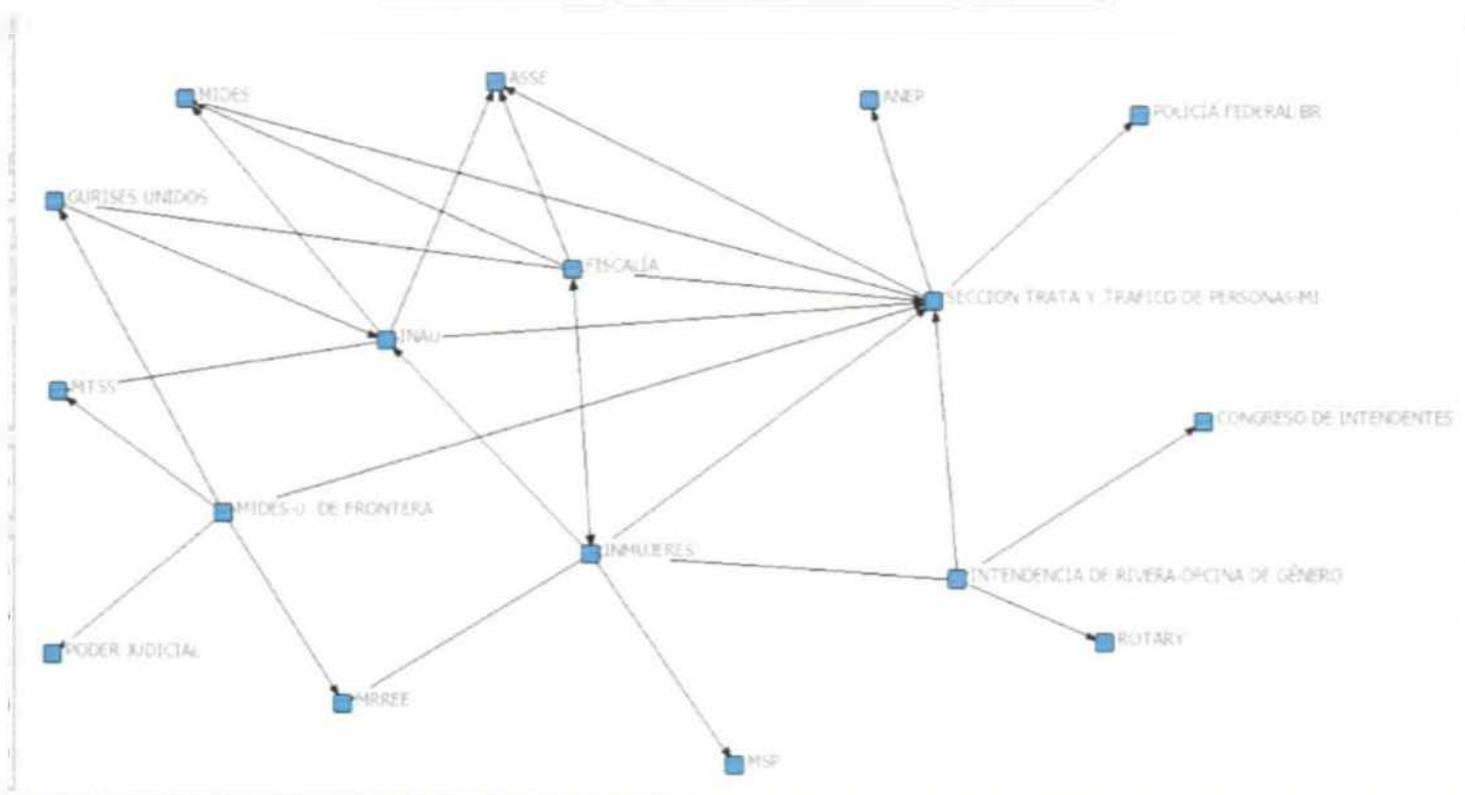
Es importante entender a la hora de observar este mapa que *“toda vez que un actor declara tener diferencias con otro, se establece un vínculo –de diferencias o conflicto entre ambas. (...) los conflictos o diferencias se representan de forma dirigida, es decir con un origen (en la organización que declara mantener diferencias con otro) y un extremo (en la organización mencionada por el entrevistado)”* (Rodríguez Miranda, 2014:52)

Se observa que la Casa de la Universidad (CUCEL) menciona a la Intendencia de Cerro Largo como un actor con el cual mantiene diferencias. La organización de la sociedad civil Paulina Luisi declara mantener un vínculo de diferencias o conflicto con la Policía

departamental y con el INAU. A su vez, INAU manifiesta tener ese tipo de vínculo con la ANEP y Gurises Unidos con el INAU. En cuanto a menciones recibidas, el INAU es el actor central de esta red, mientras que si se considera las relaciones que los actores dicen tener con los integrantes de la red, Paulina Luisi es quien obtiene un mayor grado de centralidad.

Redes Territoriales Rivera:

Red de vínculos (coordinación/articulación) – Rivera.



Fuente: Elaboración Propia.

La red de vínculos de Rivera, al igual que la red de vínculos de Cerro Largo, tiene en cuenta las interacciones en ámbitos de coordinación interinstitucionales. Es posible observar que se trata de una red de menor tamaño que la presentada anteriormente por Cerro Largo. Esto se debe a que se obtuvo una menor cantidad de cuestionarios por Rivera y no a que operen menos instituciones en el territorio.

A primera instancia, se percibe que la Sección de trata y tráfico del Ministerio del Interior es quien cuenta con más flujos unidireccionales dirigidos hacia ella. A su vez, se puede

considerar que es una red que no cuenta con una gran cantidad de nodos aislados, aunque si existen algunos, sobre todo en comparación con la red de vínculos de Cerro Largo. En cuanto a su densidad, es posible afirmar que es una red cuyo grado de conectividad es bajo, lo cual acompaña lo mencionado en el punto 8 de este informe respecto de la necesidad de espacios para sostener vínculos de coordinación y articulación institucional manifestado los referentes de Rivera.

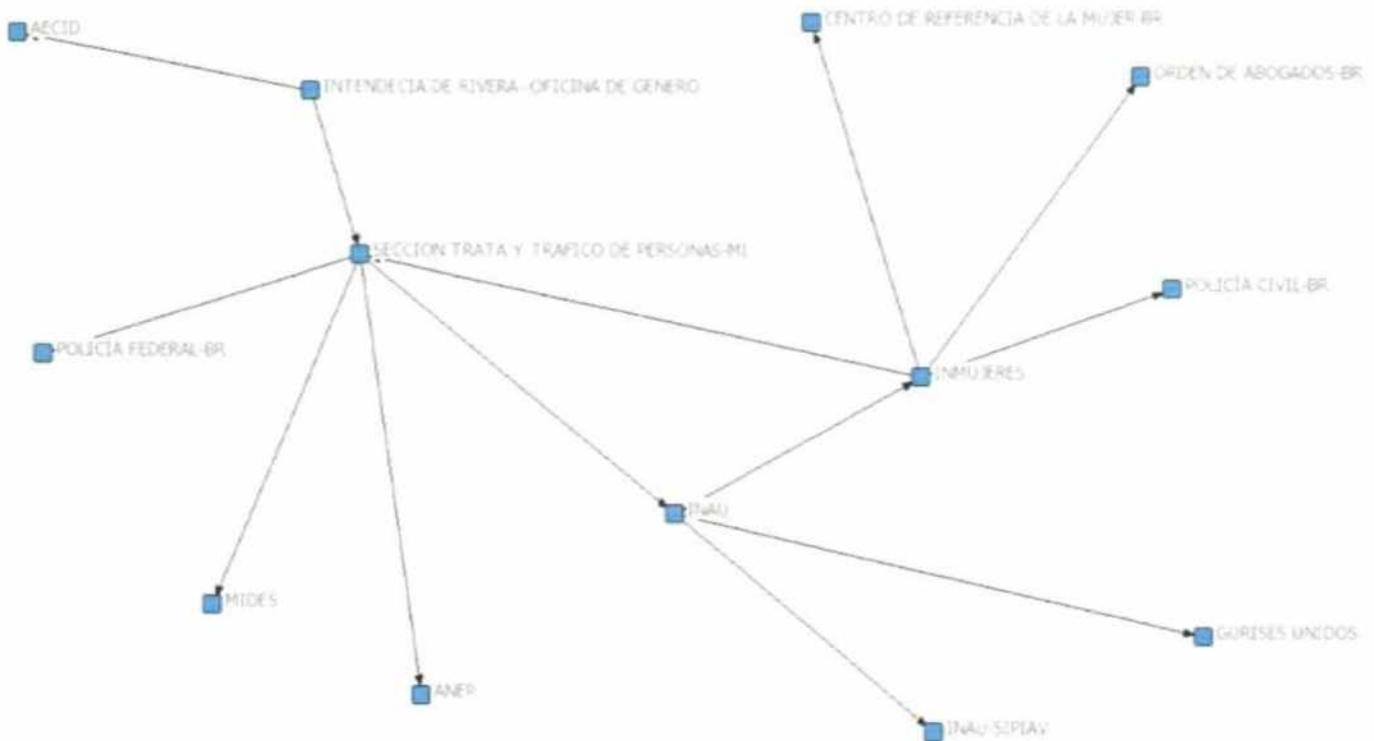
El comportamiento de la red en que lo respecta a su índice de centralización corresponde al siguiente: Grado de Salida: 22.66% - Grado de Entrada: 15.62%. Esto significa que la misma se aleja del comportamiento de una red estrella donde un actor controla la red por completo. Asimismo, que el grado de entrada de este indicador sea tan bajo implica que no hay un nodo en la red que sea reiteradamente mencionado por lo demás, es decir un actor que concentre vínculos de coordinación o articulación con el resto.

El actor que recibe el mayor número de menciones en la red es la sección de trata y tráfico de personas del Ministerio del Interior (Grado de Entrada: 25%). De la misma forma, este actor es uno de los que cuenta con el mayor grado de salida (31.25%) Este elemento es fundamental para considerar la influencia de esta sección dentro de la red y su capacidad para intervenir dentro de ella. INMUJERES y el INAU también pueden ser considerados actores relevantes de esta red.

La sección de trata y tráfico de personas del MI es el actor con el mayor grado de intermediación, seguido por INMUJERES y el INAU, lo cual fortalece la presencia de estos nodos en la red como actores centrales. Teniendo en cuenta que "*Fronteras en Acción*" busca fortalecer las acciones territoriales en relación a la trata de personas, la posición que ocupan estos nodos es de gran utilidad, específicamente la sección de trata y tráfico del MI.

Es coherente esperar una mayor centralidad de la Intendencia de Rivera en la red dado la influencia de la misma en el territorio. Sin embargo, en este caso, el nodo de la Oficina de Equidad y Género de la Intendencia, no se posiciona como un actor relevante o de gran influencia en la red.

Red de proyectos – Rivera.



Fuente: Elaboración Propia.

La red de proyectos de Rivera se presenta de menor tamaño que la red de vínculos anterior, la suma de todas las relaciones es de 14. En este caso la Fiscalía, actor encuestado, determinó no haber realizado proyectos en conjunto con otra institución y por ello, no se encuentra representada en el mapa.

Es razonable pensar que la red territorial de Rivera en relación a este tipo de interacción podría contener un mayor número de nodos y vínculos dado que las relaciones entre instituciones están, en primera instancia, pautadas por vínculos de cooperación como se mencionó en el punto 8 del trabajo.

La red no cuenta con un actor que concentre los vínculos y esté conectado con todos los nodos haciendo que estos necesiten pasar por él para conectarse con los demás. (Índice de centralización: Grado de Salida 35% - Grado de Entrada 8.3%).

Se observa la baja cantidad de flujos bidireccionales en la red y numerosos nodos aislados. Al calcular el grado de centralidad, se observa que el grado de salida de los actores es superior al grado de entrada. La mayoría de las relaciones que los actores dicen tener se

dirigen a los nodos aislados, lo cual da la pauta que se necesita encuestar a estos actores para obtener mayor información sobre los lazos entre instituciones al respecto de proyectos que realizan en conjunto. Quien cuenta con el mayor grado de entrada es la sección de trata y tráfico del Ministerio de Interior y el INAU, ambos con un 16.66%. INMUJERES es el actor con el mayor grado de salida, 41.66%, al realizar la mayor cantidad de menciones.

La sección de trata y tráfico del Ministerio del Interior, INMUJERES y el INAU continúan siendo los actores con el mayor grado de centralidad y, por ende, los actores más relevantes de esta red. Son estos a su vez, los actores con el mayor grado de intermediación y los actores puente de la red.

A modo de conclusión:

- Se observan bajos niveles de conectividad en las redes territoriales tanto en Cerro Largo como en Rivera.
- Bajos índices de centralización en los mapas presentados. No hay nodos que ejerzan un papel central y controlen los vínculos entre actores.
- En la red de vínculos de Cerro Largo, el MIDES es el actor central en cuanto a menciones recibidas. El Ministerio del Interior es quien realiza el mayor número de menciones a actores dentro de la red. Estos son, a su vez, los actores puente de la red.
- En el mapa de proyectos de Cerro Largo, se observa mayor participación de organizaciones de la sociedad civil.
- El MIDES se posiciona como actor principal y como actor puente dentro de la red de proyectos. De la misma forma INMUJERES, Ministerio del Interior y la ONG Paulina Luisi son actores relevantes.
- La red de vínculos de Rivera se observa más pequeña que la red de Cerro Largo.
- La Sección de trata y tráfico del Ministerio del Interior se presenta como un actor fundamental dentro de la red territorial de Rivera, tanto en la red de vínculos como de proyectos. INMUJERES y INAU también son relevantes.
- Bajo grado de centralidad de la Oficina de Equidad y Género de la Intendencia de Rivera.

10. Recomendaciones: Inserción en el territorio

Este punto reúne la información y las observaciones presentadas anteriormente con el objetivo de establecer una serie de recomendaciones para el trabajo de "*Fronteras en Acción*" en el territorio.

Las conclusiones obtenidas en el análisis de redes del punto 9 permiten conocer ciertas características de los actores locales y de las redes territoriales que conforman entre ellos. A través de esa información es posible pensar en los **desafíos** y las **oportunidades** que existen para llevar adelante los objetivos que el proyecto propone para cada zona.

Destaco los siguientes elementos como oportunidades para "*Fronteras en Acción*" y su inserción territorial:

En primer lugar, entiendo conveniente volver a insistir en los aspectos positivos que durante el transcurso de mi pasantía puede observar y que, en cierta medida, se ven representados en el análisis de redes territoriales.

Me refiero a la voluntad de trabajar y profundizar las acciones contra la trata de personas que los operadores de los dos departamentos expresaron. Asimismo, existe en Rivera mayor reconocimiento hacia esta problemática y, sobre todo desde la Oficina contra la Trata y Tráfico de personas, un trabajo sostenido frente a la misma. En Cerro Largo, los actores locales de la ciudad de Melo como de Rio Branco se mostraron abiertos a recibir herramientas y capacitaciones vinculadas a dicho delito.

En segundo lugar, se observan en ambos departamentos potenciales socios para el proyecto que cuentan con una importante presencia en el territorio. En Cerro Largo, el MIDES y en Rivera, el Ministerio del Interior (Oficina contra la trata y tráfico de personas) ocupan lugares influyentes dentro de las redes territoriales. A su vez, en el caso del MIDES en Cerro Largo, se observa que mantiene vínculos con múltiples organizaciones de la sociedad civil. Del mismo modo, las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) del MIDES son ámbitos de articulación de gran valor para el interior del Uruguay ya que "*si no fuera por las mesas del MIDES, las MIPS, los organismos nacionales no estarían obligados a dialogar con los gobiernos locales*" (Rodríguez Miranda, 2014:47)

El proyecto establece la contratación de coordinadoras regionales encargadas de ejecutar el trabajo en el territorio y que lo representan en cada departamento. Considero que conocer los principales nodos de la red es el primer paso en la estrategia para acercarse a los actores locales. Esto permite generar los lazos necesarios para que las coordinadoras ocupen un lugar en las redes territoriales y se conviertan en una referencia a la hora de realizar actividades vinculadas a la trata de personas como a la hora de enfrentarse a casos concretos.

"Fronteras en Acción" pretende, como ya se indicó en este informe, fortalecer los esfuerzos de nuestro país en la lucha contra la trata de personas, específicamente en las zonas de frontera con Argentina y Brasil. Por lo tanto la dimensión transfronteriza del proyecto no puede ser dejada de lado. Existen distintos espacios de coordinación y cooperación que incluyen instituciones brasileñas, los cuales pueden ser ámbitos interesantes para el proyecto dado que, a la hora de enfrentar la vulnerabilidad de la frontera y el nexo de la misma con la trata de personas, el capital social transfronterizo es de inmensa utilidad. Lograr instancias de diálogo para *"Fronteras en Acción"* dentro de estos ámbitos es favorable para los objetivos que pretende llevar a cabo. Entre ellos de destaca:

- Comité de Frontera. Promovidos por el MRREE.
- Comisión Binacional de Frontera (Rívera). Funciona en el marco de la Mesa Temática de Frontera dentro de las Mips, (MIDES).

Un elemento fundamental que el proyecto debe tener en cuenta respecto a la dimensión transfronteriza del mismo es cómo se refiere a la frontera, a la movilidad poblacional y a la trata de personas. Es importante dejar en evidencia las vulnerabilidades que existen en las zonas de frontera y como estas generan circunstancias favorables para el delito en cuestión. Sin embargo, circulan por la frontera una gran diversidad de personas (trabajadores, turistas, etc.) por lo que la movilidad poblacional y la migración no debe ser señalada como un aspecto negativo, ni debe ser estigmatizado.

En lo que respecta a los desafíos que enfrenta el proyecto, se observa lo siguiente:

En primera instancia, la trata de personas es una temática compleja, la cual no ha sido visibilizada lo suficiente en el interior de nuestro país. Al mismo tiempo, la concentración de servicios públicos y de organizaciones sociales dedicadas a este tema en Montevideo

aleja aún más a estos territorios de las iniciativas que se han realizado contra la trata de personas. El trabajo de "*Fronteras en Acción*" debe, por un lado, tener en cuenta el desconocimiento que puede existir respecto al tema, sobre todo para identificar este tipo de situaciones y distinguirla de otros delitos. Por otro lado, especialmente en el departamento de Cerro Largo dado que en Rivera existe mayor información acerca del tema, debe considerar las resistencias que puedan existir frente al mismo.

En segunda instancia, la baja conectividad observada en las redes territoriales de ambos departamentos supone un reto importante para los objetivos que el proyecto propone: la creación de nodos especializados ("*Counter-trafficking committees*") que incluyan a los actores locales de cada zona seleccionada y el posterior trabajo en red entre los mismos.

En el departamento de Cerro Largo, se presenta la dificultad de tener que trabajar con dos espacios territoriales distintos, la ciudad de Melo, capital departamental y Rio Branco, ciudad fronteriza. Los mapas territoriales ya presentados representan a los actores de ambas ciudades en conjunto, es decir se representa una sola red que corresponde al departamento. Considero favorable para "*Fronteras en Acción*" fomentar, en primer lugar, el trabajo en red entre los actores locales dentro del departamento ya que es un elemento fundamental para fortalecer los esfuerzos de los mismos contra la trata de personas.

La Casa de la Universidad en Cerro Largo (CUCEL) se ha posicionado como un socio importante para el proyecto. Numerosas actividades realizadas durante mi pasantía se llevaron a cabo en el CUCEL. Si bien el apoyo de la universidad siempre es valioso, el vínculo conflictivo entre esta institución y la Intendencia debe ser tenido en cuenta para el futuro del proyecto, ya que la Intendencia departamental puede ser un socio interesante que ya ha demostrado resistencias a la temática de trata de personas.

En el caso del departamento de Rivera, la baja centralidad de la Oficina de Género y Equidad de la Intendencia la convierte en un socio de escasa influencia dentro de la red. Las oficinas o instituciones vinculadas a problemáticas de género constituyen potenciales socios de gran relevancia para el proyecto, ya que son aquellas que disponen de mayor información o quienes se encuentran más sensibilizadas respecto a la trata de personas. Por este motivo, vincularse con Inmujeres y con la Oficina de Género y Equidad de la Intendencia favorece a "*Fronteras en Acción*" y lo aislada que se encuentra la segunda puede presentar un desafío a la hora del trabajo en red.

Es importante destacar que, mientras que la convocatoria de *"Fronteras en Acción"* en Rivera fue exitosa con un buen número de participantes, las respuestas al cuestionario fueron escasas. Esto implica que las redes representadas no incluyen todos los nodos ni todos los vínculos que efectivamente existen en el territorio, sino parte de ellos. Como consecuencia, no fue posible generar un mapa de conflictos de Rivera y en los mapas obtenidos no se observan organizaciones de la sociedad civil, salvo por Gurises Unidos y el Rotary y el número de nodos es reducido.

A la hora de realizar acuerdos o establecer compromisos con distintas instituciones, es importante tener en cuenta las diferencias que existen entre la jerarquía de las instituciones uruguayas y las brasileras. En particular, existe un desbalance entre los gobiernos locales uruguayos y brasileros: *"en Río Branco el Municipio es un actor de menor fuste frente a las capacidades que tiene la Prefeitura. Incluso en el caso de Rivera, que si bien se trata de una Intendencia por lo que en términos de recursos puede ser más potente que la Prefeitura de Santana do Livramento, en términos de relacionamiento con el nivel nacional tampoco una Intendencia puede generar o dar institucionalidad a un ámbito de articulación transfronteriza con un decreto (como si puede la Prefeitura)"* (Rodríguez Miranda, 2014:48)

Como último desafío se encuentra la formación y las capacidades de las redes locales. Teniendo en cuenta el tercer objetivo del proyecto respecto de fortalecer y capacitar a las redes locales, es preciso tener en cuenta las características de, por un lado, los actores (formación, recursos, influencia) y por otro, de la red (capital social). *"Fronteras en Acción"* tiene el desafío de fortalecer el conocimiento y las herramientas que los actores locales manejan para enfrentarse a la trata de personas y a su vez, debe potenciar la estructura de la red y su capacidad de coordinar y articular de forma tal que el trabajo contra el delito mencionado sea integral y eficiente.

Para finalizar, entiendo que la estrategia del proyecto en el territorio puede verse beneficiada de este diagnóstico inicial y de las observaciones realizadas. Conocer a las redes territoriales y sus características beneficia al proyecto y sus resultados, ya que permite entender la dinámica social que existe en el territorio, identificar el capital social presente en la región y describir la complejidad de instituciones que existen en cada región. A su vez, permite generar líneas de acción ya que se comprende donde será necesario generar espacios y quienes serán posibles aliados del proyecto.

12.Comentarios Finales.

Para cerrar este informe, me parece importante destacar los elementos mencionados a continuación:

En lo que respecta al informe, la información y las recomendaciones realizadas, aunque cuenten con sus limitaciones, constituyen hallazgos cuyo objetivo es ilustrar a "*Fronteras en Acción*" acerca del capital social existente en el territorio donde pretende trabajar. A su vez, es una herramienta de diagnóstico original para pensar en la estrategia y en las líneas de acción que el proyecto puede establecer. Las oportunidades y desafíos en el territorio permiten generar recomendaciones que procuran ser de alguna utilidad a la hora de pensar en la planificación e implementación del proyecto.

Como insumo metodológico, teniendo en cuenta que el proyecto dispone de una duración de tres años, sería interesante volver a realizar un análisis de redes en donde se incorpore a "*Fronteras en Acción*" como un actor de las redes territoriales. De la misma forma, sería interesante focalizar el análisis en la trata de personas. Los mapas presentados constituyen "fotografías" del territorio y observar si su dinámica se vio modificada es de gran valor para la evaluación final del proyecto.

Asimismo, considero importante incluir un bloque de preguntas previas a completar el cuestionario de redes para poder obtener mayor información acerca de cada organización específica. Además, luego de la selección de los actores relevantes a entrevistar y hacer completar el cuestionario, la incorporación de nuevas organizaciones por "bola de nieve" sería lo más conveniente.

Por último, considero que una pasantía educativa es una rica instancia de aprendizaje y una necesaria experiencia profesional para todo estudiante universitario, especialmente en aquellas carreras con un fuerte enfoque hacia la investigación académica, como lo es la licenciatura en Ciencia Política.

El trabajo junto al equipo de "*Fronteras en Acción*" y durante la fase inicial del proyecto constituyo una importante primera experiencia profesional, que me permitió poner a prueba conocimientos y herramientas adquiridas durante la carrera, así como generar nuevos, necesarios para la carrera profesional.

Bibliografía:

- Caracciolo Basco, Mercedes y Foti Laxalde, María del Pilar (2003) *"Economía Solidaria y Capital Social. Contribuciones al desarrollo local."* Ed. Paidós (Tramas Sociales). Buenos Aires. Argentina.
- Clark, Louise (2006) *"Manuel de Mapeo de Redes como Herramienta de Diagnóstico"*. Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) y Department for International Development (DFID).
- Dabas, Elina y Najmanovich, Denise (compiladoras) (1995) *"Redes. El lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil"* Ed. PAIDÓS. Ideas y Perspectivas. Argentina.
- De Souza, Mauricio y Mazzei, Enrique (2012) *"La Frontera en Cifras"* Universidad de la República Uruguay. Centro de Estudios de Frontera. Comisión Coordinadora Interior. Melo, Uruguay. Fortunato, Mariana *"La dispersión institucional de los programas públicos de microfinanzas en Uruguay. Aportes para un debate público."* Monografía de grado. Tutora: Dra. Carmen Midaglia. Udelar- Fcs.
- Lozares, Carlos *"La Teoría de Redes Sociales"* Ed. Bellaterra. Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Sociologia. España.
- Magri, Altair (2011) *"Gobernabilidad y Gobernanza, dilemas para el desarrollo político en las áreas metropolitanas. Estudio de caso del Programa Agenda Metropolitana de Montevideo."* Tesis de Doctorado. Tutor: Dr. Pedro Narbondo. Udelar-Fcs.
- Mazzei, Enrique (2012) *"Fronteras que nos unen y límites que nos separan"* Universidad de la República Uruguay. Centros de Estudios de Frontera. Comisión Coordinadora Interior. Melo, Uruguay. Imprenta CBA.
- Molina, José Luis (2001) *"El análisis de redes sociales. Una introducción"* Ed. Bellaterra. España.
- Palomeque, Nausícaa (2001) *"Rivera. Crónicas de la Explotación Sexual"* Onu-Mujers. Cotidiano Mujer. Montevideo.

- Rodríguez Miranda, Adrián (coordinador) (2014) *“Aglomeraciones urbanas transfronterizas: restricciones y oportunidades para el desarrollo local. Rivera-Santana do Livramento. Río Branco-Yaguarón”*. Núcleo Interdisciplinario: Estudios de Desarrollo Territorial y Convenio OPP-DINOT-MRREE con APFCS.
- Rodríguez Miranda, Adrián (2014) *“El futuro en foco. Cuadernos sobre desarrollo humano. Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay”* PNUD, Uruguay.
- Velázquez Álvarez, Alejandro y Aguilar Gallegos, Norman (2005) *“Manual Introductorio al Análisis de Redes Sociales. Medidas de Centralidad”* Universidad Autónoma del Estado de México – Universidad Autónoma de Chapingo.
- Zurbriggen, Cristina (2004) *“Redes, Actores e instituciones”* Revista CLAD Reforma y Democracia, No.30/ Octubre, Caracas.
- *“Lineamientos hacia la construcción de un sistema de protección y asistencia a personas en situación de trata”* (2014) Ministerio de Desarrollo Social-Instituto Nacional de las Mujeres. Montevideo, Uruguay.
- *“La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en Uruguay. Caminos recorridos hacia la construcción de una política pública”* Ministerio de Desarrollo Social-Instituto Nacional de las Mujeres. Montevideo, Uruguay.

Páginas de internet:

- Intendencia departamental de Rivera. <http://www.rivera.gub.uy/>
- Intendencia departamental de Cerro. <http://www.cerrolargo.gub.uy/>