Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Política

Monografía final
Licenciatura en Ciencia Política

Un *ir pensando juntos*: construcción de encajes socioestatales para la prevención y combate a la trata de personas desde el feminismo de Estado en Uruguay (2005-2020)

Valentina Caputi Ibarra
Tutor: Dr. Germán Bidegain
Diciembre, 2024

El hallazgo más evidente y no explícito en esta monografía es que las construcciones significativas siempre son colectivas. Un ejemplo mínimo y concreto son estas páginas, que lejos de ser fruto de un esfuerzo en solitario son el resultado de muchas complicidades. A algunas de ellas quiero agradecerles especialmente:

A las mujeres entrevistadas por ceder su tiempo y su palabra. Son indispensables y el espejo más potente desde donde ver las luces y sombras del Estado.

A Germán por su amable presión, disponibilidad y generosidad en la orientación: lo que haya aquí de bueno tiene su marca de origen.

A las amigas y amigos de la función pública que dieron forma a esta idea. A Sil por ofrecerme *una habitación propia*, leer a conciencia cada versión y ayudarme a pensar. A Daniela el usufructo de sus años de rigurosidad y sus respuestas a toda hora. A Nohelia y Juan por facilitar traslados, libros y vino. A Lucía el refuerzo de algunas pasiones compartidas. A Vanesa, que nos obliga a ser mejores. Y a Flor, que será la próxima.

A los tíos, que han cubierto con cariño cada vacío logístico de esta familia.

A Julián, Lisandro, Vicente y Javier por su amor y paciencia.

A Mamá y Papá, un título.

Índice

Glosario de siglas …… 4

1. Introducción …… 5

2. Perspectivas para analizar la construcción de encajes socioestatales desde el feminismo de Estado ..…… 7
2.a) Estado, actores y políticas públicas desde el feminismo de Estado ……...……. 7
2.b) La mutua constitución de Estado-sociedad y la institucionalización de procesos socioestatales ……. 10
2.c) El poder de las ideas, conocimiento especializado y acción colectiva en red ..……. 15
2.d) Una aproximación al problema de estudio …… 18

3. Marco metodológico ……. 23
3.a) Estado, movimiento de mujeres y feministas: precisiones sobre los objetos de estudio y unidades de análisis ……..... 24

4. Punto de partida: identificación de encajes socioestatales en el subsistema de prevención y combate a la trata de personas ……..… 24

5. Mecanismos institucionales: evolución de las capacidades estatales en InMujeres para el trabajo prevención y combate a la trata de personas ……. 30

6. Mecanismos sociales: relevamiento y características de actores colectivos en el movimiento de mujeres y feministas ……...……..… 36

7. Mecanismos relacionales: despliegue de la coalición de causa entre el Instituto Nacional de las Mujeres y actores en el movimiento de mujeres y feministas ……...… 43
7.a) Compartir la causa: disrupciones y ventanas para actores del movimiento de mujeres y feministas ……...…. 44
7.b) Repertorios de interacción en la construcción de encajes socioestatales …….……. 46
7.c) Recursos para la acción ……. 52

8. Reflexiones finales …… 56

9. Referencias …… 59

ANEXO 1 - Operacionalización ……... 71

ANEXO 2 - Detalle de herramientas de la política …….. 72

ANEXO 3 - Variables institucionales: evolución de las capacidades estatales en InMujeres para el trabajo de prevención y combate a la trata de personas. Listado de insumos utilizados en el análisis ……. 73

ANEXO 4 - Variables sociales: caracterización de actores colectivos en el MMF vinculadas al subsistema de prevención y combate a la trata de personas ……... 74

ANEXO 5 - Variables relacionales: valores de las dimensiones de las coaliciones de causa en el subsistema de prevención y combate a la trata de personas según encajes …...… 77

Glosario de siglas

ACF	Advocacy Coalition Framework
AMEPU	Asociación de Meretrices Profesionales del Uruguay
ANONG	Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales
CCAM	Consejo Consultivo Asesor de Migración
CCU	Centro Cooperativista del Uruguay – Paysandú
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CEMUR	Comisión Evangélica Multidisciplinaria del Uruguay
CNG	Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género (Ley N.º 18.104) / luego del 2015: Consejo Nacional de Género (Ley N.º 19.846)
CONAPEES	Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia
CNC	Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género (Ley N.º 19.580)
CNCLVD	Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (Ley N.º 17.514)
CNTE	Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas
CORE	Comisión de Refugiados
DENG	Dónde están nuestras gurisas
EFD	Encuentro de Feministas Diversas
ENIG	Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030
FA	Frente Amplio
FGN	Fiscalía General de la Nación
INAME / INAU	Instituto Nacional del Menor / Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay
Inamu / InMujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
IPRU	Instituto de promoción económico social del Uruguay
MAM / MAMs	Mecanismo/s para el adelanto de las mujeres
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MS/MSs	Movimiento social/es
MSP	Ministerio de Salud Pública
MMF	Movimiento de mujeres y feministas
NNA	Niñas, niños y adolescentes
OIM	Organización Internacional para las Migraciones de Naciones Unidas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUMUJERES	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
ONG / ONGs	Organización/es no gubernamental /es
OSC/OSCs	Organización/es de la sociedad civil
OtraS	Organización de trabajadoras sexuales
PEIG	Plan de Estratégico para la Igualdad de Género
PIODNA	Primer Plan de Igualdad de Derechos y Oportunidades
PJ	Poder Judicial
RNGS	Research Network on Gender and Politics and State
RUCVDS	Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual
SAI	Servicios y Acciones por la Infancia
SEDHU	Servicio Ecuménico Para la Dignidad Humana,
SIPIAV	Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia
SUTD	Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas
VBG	Violencia basada en género
VBGG	Violencia basada en género y generaciones

1. Introducción

Empieza a correr el siglo XXI y la *marea rosa*[1] cubre América Latina. Uruguay no queda por fuera del movimiento regional, iniciando en 2005 el ciclo de gobiernos progresistas que tuvo como banderas relevantes, entre otras, el fortalecimiento del Estado y la participación ciudadana en espacios institucionales de interacción (Bidegain, Freigedo, Zurbriggen, 2021: 27). El ascenso del Frente Amplio (FA) generó expectativas en los movimientos sociales y tejido asociativo, tanto por la posibilidad de consolidar temas de su agenda como de asumir un protagonismo mayor en la política pública (Rossel, 2013: 45). El estudio de las administraciones del FA demuestra que efectivamente hubo un cambio cualitativo respecto de los vínculos con las organizaciones sociales, incorporando demandas y activistas en el marco institucional estatal para el diseño e implementación de políticas públicas (Bidegain y Tricot, 2017: 156).

El movimiento de mujeres y feministas (MMF) vernáculo no fue ajeno a este nuevo tiempo, y durante los quince años de gobierno ininterrumpido sumó a su histórica *naturaleza multinodal*[2] lo *multisituado*: en tanto se designaron militantes feministas en cargos ejecutivos y se expandió la institucionalidad de género en el Estado, se catalizó *"la formación de «triángulos» estratégicos de políticas feministas (Holli, 2008) entre mujeres con cargos electivos, actores del movimiento feminista y de mujeres y «femócratas» (Sawer, 1995) en oficinas de políticas para las mujeres"* (Johnson, Rodríguez Gustá, Sempol, 2020: 72-73).

Voces desde la academia cuestionan que la apertura de *dispositivos institucionales de participación* haya cambiado en los gobiernos progresistas la matriz de gobernanza de las políticas públicas sociales[3], y la evaluación de los propios actores sociales tiene sus bemoles respecto de la intencionalidad e incidencia en estos espacios (Johnson, Rodríguez Gustá, Sempol, 2020: 86). No obstante, no existe mayor desacuerdo en dos fenómenos: que el comienzo del ciclo progresista en 2005 acelera y profundiza exponencialmente el proceso de institucionalización de las políticas de igualdad de género en el Estado[4], y que los mecanismos interinstitucionales en este ámbito -que incorporaron representantes de la sociedad civil- se fortalecieron durante el período (op. cit.: 85-86).

[1] Refiere a la asunción de gobiernos de izquierda y centro-izquierda en Latinoamérica como parte de un proceso político compartido, orientado -amén las especificidades de cada caso nacional- por una contraposición explícita a las políticas neoliberales implementadas en la década de los 90, una atención particular a las desigualdades y exclusiones de la ciudadanía y un reconocimiento a las reivindicaciones de los movimientos sociales, entre ellos los feministas y de mujeres. (Friedman y Tabbush, 2020)

[2] Johnson, Rodríguez Gustá y Sempol lo caracterizan así por constituirse como una *"densa red entre las ONG feministas, los grupos de mujeres de base, las mujeres en los sindicatos y los partidos políticos y las legisladoras."* (2020: 72)

[3] Ver, por ejemplo, Lizbona (2021).

[4] Ver, por ejemplo, Matos y Paradis (2013).

En la literatura sobre políticas públicas sensibles al género, una temática específica suele pasar desapercibida[5] como objeto de estudio: la prevención y combate a la trata de personas. Incluso con una ley sancionada a finales del ciclo progresista, no suele incluírsela dentro de la *nueva agenda de derechos*, quizás porque esta forma de esclavitud moderna es -a todas luces- tan flagrante delito que los avances del período no serían *stricto sensu* una ampliación al ejercicio de la ciudadanía de las mujeres. Quizás también porque no hay unanimidades dentro del MMF sobre cómo abordar, en términos amplios, la explotación o trabajo sexual de las mujeres.

Esta monografía hace foco sobre este tema, en el entendido que el caso puede contribuir a revisitar tópicos actuales sobre las fronteras entre Estado y sociedad (Abers, Von Bülow, 2011) a partir de una constatación central: el entramado institucional generado sobre la base de un marco conceptual común entre actores en el Instituto Nacional de las Mujeres (InMujeres) y del MMF es una particularidad de la política de prevención y combate a la trata de personas en Uruguay (Rodríguez, 2022).

Para abordar y entender las razones detrás de este desarrollo, diferente al observado en otros contextos regionales, esta monografía propone una articulación de marcos teóricos que comparten el interés en la interacción entre actores como factor explicativo de las políticas públicas. A partir de un análisis situado desde el feminismo de Estado, valiéndose de instrumental analítico del marco de coaliciones de causa y de desarrollos académicos sobre procesos de institucionalización de demandas y capacidad de agencia de actores sociales, se propone observar a partir de qué mecanismos fueron construyéndose los *encajes socioestatales* (Gurza Lavalle et al., 2018) que han dado forma a este subsistema.

Para sustentar empíricamente esta propuesta, se realiza un exhaustivo relevamiento bibliográfico y siete entrevistas a actores que participaron directamente en la construcción de la política en el subsistema de prevención y combate a la trata de personas.

El análisis de los mecanismos que facilitaron la incorporación de demandas y garantizaron la capacidad de agencia de actores del MMF a través de la construcción de encajes socioestatales muestra que los procesos de mutua constitución entre actores estatales y sociales requirió de al menos dos condiciones previas: la falta de conocimiento especializado en el Estado -lo cual posibilitó una construcción conjunta del problema- y organizaciones sociales con un formato profesionalizado -que permitió que asumieran modalidades diversas de ejecución de recursos-. Asimismo, la institucionalización de la participación -entendida como la formalización de espacios

[5] La excepción más abarcativa y sistemática del proceso de construcción de la política pública de prevención y combate a la trata de personas es Rodríguez (2022). Lissidini y Filgueira (2023a, 2023b) sí incorporan la Ley de prevención y combate a la trata de personas dentro del *pool* de normas que amplían derechos en Uruguay durante los gobiernos progresistas.

de decisión- aun estando amparada por marcos normativos bien valorados, no es suficiente ni necesaria para que existan prácticas de feminismo de Estado. Por el contrario, el despliegue de repertorios de proximidad y de capacidades político-estratégicas que privilegien la articulación constituyen factores con mayor peso.

A continuación, se presenta el marco teórico-contextual (segundo capítulo) y seguidamente su marco metodológico (tercer capítulo). El cuarto capítulo delimita el subsistema en estudio e identifica los encajes socioestatales sobre los que versará el análisis e, inmediatamente, se trabaja sobre los mecanismos para su construcción: institucionales (quinto capítulo), sociales (sexto capítulo) y relacionales (séptimo capítulo). Por último, se presentan reflexiones finales sobre lo estudiado.

2. Perspectivas para analizar la construcción de encajes socioestatales desde el feminismo de Estado

2.a) Estado, actores y políticas públicas desde el feminismo de Estado

Desde los señeros textos de Lasswell promediando el siglo XX, el estudio de las políticas públicas ha ampliado, profundizado y diversificado las aproximaciones a un objeto de estudio que se presentaba como concreto y evidente: las políticas públicas estaban vinculadas de manera excluyente a la resolución de problemas, y la cuestión era responder, sencillamente, *quién obtiene qué, cómo y cuándo* (1992a, 1992b, entre otros).

Despojándose del modelo secuencial que caracterizó los inicios de la disciplina, y entre las tantas definiciones que han estado en auge en los últimos 50 años, aquí se entenderá a la política pública como:

> […] un acervo de decisiones y actividades que resultan de interacciones entre actores públicos y privados, cuyos comportamientos están influenciados por los recursos disponibles y por unas reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención (Muller y Surel, 1998: 128; en Fontaine, 2015: 26)

Esta definición incorpora categorías claves para el análisis de las políticas públicas: las decisiones -pero también otro tipo de actividades que no encuadran como tales-, los recursos, la interacción entre actores y el marco institucional. Trabajando sobre ésta, Fontaine apunta que no *"constituye un objeto aislado, incidental, se hace en coordinación con las demás políticas sectoriales del gobierno"* y que es, también, el *"producto de una historia"* (Fontaine, 2015: 28): el análisis requerirá, por tanto, la articulación con un espacio sectorial y un proceso histórico que atañe a todo el sistema político. Otro aspecto relevante de la definición es que posiciona a las

políticas públicas como variable dependiente e introduce la interacción entre actores -y los resultantes sistemas de gobernanza- como factor explicativo privilegiado del diseño de las políticas (Fontaine, 2015).

Esta centralidad de la gobernanza[6] como variable independiente permite poner en juego un marco de interpretación amplio, interesado no sólo en los actores (en sus recursos, intereses y poder) sino también en los marcos institucionales, contextos político y cultural, y devenir histórico particular (Zurbriggen, 2011: 59). Dentro de este esquema, pueden identificarse tipos de *innovaciones democráticas* vinculadas a mecanismos institucionales permanentes de incidencia y *control social* que escapan a los tradicionales de los gobiernos representativos y democracias republicanas, y que afectan, entre otras, al proceso de construcción de políticas públicas (Inzusa Vera y Gurza Lavalle, 2010: 19).

Fontaine propone que este nuevo tiempo para el Estado está vinculado a tres procesos de descentramiento que se potencian a partir de la década del 80: un descentramiento *hacia arriba*, con la conformación de espacios supranacionales en los que los Estados nacionales son a la vez actores constitutivos y tomadores de agenda; *hacia abajo*, mediante procesos de desconcentración y descentralización territorial; y *hacia afuera*, por el cual actores no estatales (asociaciones, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, etc.) se involucran en la gestión en áreas de tradicional cuño público-estatal (2015: 62-64 y ss.).

En el marco temporal de la marea rosa latinoamericana, y considerando el vínculo entre Estados, movimientos sociales y gobiernos, Bringel y Falero presentan este descentramiento como una *doble dimensión de la permeabilidad del Estado*. En la *interna*, adquirirá centralidad la complejización de los vínculos con los movimientos sociales; en la *externa*, se vincula con los procesos políticos que desbordan la territorialidad de los Estados y que ponen en cuestión su soberanía nacional (2016: 36). Independientemente del rótulo utilizado, los autores (Fontaine, 2015: 25, 62-66 y ss.; Bringel y Falero, 2016: 40) coinciden en que esto deriva en un rol dual del Estado. Por un lado, como autoridad responsable por el proceso, despliega una función reguladora sobre los actores. Por otro, a partir de los cambios por el descentramiento o aumento de la permeabilidad del Estado, se desarrollan nuevas formas de gobernanza más horizontales: tiene entonces responsabilidad sobre la democratización política y social y se transforma en coordinador -más que direccionador- de los procesos de interacción con otros actores sociales en tanto *primus inter pares*.

Es justamente esta preocupación por mejorar la calidad democrática de los Estados la que vertebra discusiones en el campo de investigación sobre políticas públicas sensibles al género,

[6] Se entiende por *gobernanza* la interacción entre actores con el objetivo de resolver problemas o crear oportunidades para la sociedad (Zurbriggen, 2011: 43).

aquéllas *"que han sido enunciadas explícitamente con el fin de asegurar el bienestar, la seguridad, la autonomía, y los derechos de las mujeres"* (Rodríguez Gustá, 2008: 110)[7]. Los aportes que se realizan desde el feminismo de Estado en este ámbito introducen una visión generizada de la acción estatal bajo la premisa de que las democracias deben ser feministas (Mazur y McBride, 2008: 244).

El concepto *state feminism* fue acuñado por Helga Hernes (1987) para referirse a la interacción entre feministas dentro y fuera del Estado y su relación con la construcción de política pública orientada a las mujeres en países nórdicos. El concepto evolucionaría en las décadas siguientes, incorporando otras innovaciones conceptuales como la categoría de f*emocrats*[8] en la década del 90. A partir del año 1995, la creación del proyecto RNGS (Research Network on Gender and Politics and State, por sus siglas en inglés) posibilita el análisis entre países y la estilización de teoría basada en los resultados obtenidos en estudios sobre género, políticas públicas y Estado con centro en sociedades posindustriales de occidente (Mazur y McBride, 2008: 246-251). Las investigaciones enmarcadas en el RNGS se orientan a considerar de qué manera la incorporación del movimiento de mujeres mejora la representación y, por tanto, construyen democracias más democráticas (McBride y Mazur, 2010: 3). Con este objetivo, indagan el grado en el que los mecanismos para el adelanto de las mujeres (MAMs)[9] desarrollan alianzas con los movimientos de mujeres para generar su acceso e incidencia en las políticas públicas (McBride y Mazur, 2010: 5), así como potenciales impactos sociales que socaven las inequidades basadas en género (Mazur y McBride, 2008: 244). Las agencias para las mujeres se consideran como actores centrales para el éxito de los movimientos de mujeres y la democratización (McBride y Mazur, 2010: 265). A su vez, estas agencias pueden considerarse como intermediarias o nexo entre los movimientos de mujeres y el Estado (op. cit.: 48).

Las autoras reconocen que existen dos tipos de feminismo de Estado, vinculados a la definición que realizan del movimiento de mujeres y feminista que se retoma más adelante:

> In Movement State Feminism, the agencies and the state respond to movement activism by promoting ideas, actors, and demands based on gender consciousness, women's solidarity, and the cause of women. Transformative State Feminism occurs when these ideas, actions, and demands are explicitly feminist—that is, recognize patriarchy and gender-based hierarchy and seek to promote gender equality—thus having the potential to transform gender relations. (McBride y Mazur, 2010: 5)

[7] La autora identifica en la literatura cuatro tipos (políticas de acción afirmativa, políticas para las mujeres, políticas con perspectivas de género y políticas de transversalización de género -*gender mainstreaming*-) con enfoques teóricos, metodologías de intervención y efectos -esperados e imprevistos- diferentes (Rodríguez Gustá, 2008).

[8] Refiere a la incorporación de feministas dentro de las burocracias estatales.

[9] Este tipo de instituciones estatales específicas para las mujeres también se refieren en la literatura como "agencias para el adelanto de las mujeres", "mecanismos institucionales para la mujer", "mecanismos para la igualdad de género", entre otras denominaciones. Este dispositivo en Uruguay desde 2005 es el InMujeres, una de las direcciones nacionales del Ministerio de Desarrollo Social.

En Latinoamérica también se da cuenta de la centralidad de estas agencias para, siguiendo el texto clásico de Guzmán (2001), legitimar e institucionalizar el trabajo en torno a las desigualdades de género en la sociedad y el Estado. Bajo el influjo e impulso de la Plataforma de Acción de Beijing[10], los MAMs en su versión ideal tienen que oficiar de coordinadores entre diversos actores públicos y privados, así como garantizar la participación y protagonismo de las mujeres en la defensa de sus intereses y demandas, y en la consecuente definición de las políticas públicas (op. cit., 25). En este marco, la introducción de formas de feminismo de Estado implica la transformación del propio Estado, ya que se cuestionan las formas centralizadas, jerárquicas y sectorizadas de funcionamiento (op. cit., 25).

Matos y Paradis (2013) incluyen estos movimientos dentro del contexto de discusión sobre una nueva gobernabilidad democrática superadora del modelo neoliberal, que reafirma la importancia de la interlocución con los movimientos de mujeres y feministas para la permanencia y desarrollo de estos mecanismos. A nivel regional, identifican la institucionalización de demandas de las mujeres (y, parcialmente, de las feministas) como un proceso irrevertible, que anunciaría la emergencia de una cuarta ola del movimiento de mujeres y feministas íntimamente vinculado al concepto de feminismo de Estado (op. cit.: 101).

A partir de estas definiciones, el RNGS construye dos tipologías que dan cuenta tanto de la responsividad de los Estados como de la calidad del nexo entre agencias y movimientos. En el primer caso, se toman como dimensiones el contenido de la política -si responde a las demandas de los movimientos- y el lugar que actores del MMF ocupan en el proceso de construcción de las políticas públicas -si están incorporados en los subsistemas de políticas-. Cuando ambas dimensiones asumen un valor positivo, se está frente a un Estado con *responsividad dual* (McBride y Mazur, 2010, 18-20). Respecto de las características de las agencias para las mujeres, se evalúa la coincidencia entre los contenidos sustantivos de las políticas de la agencia y de las demandas de los movimientos, y la capacidad de las instituciones de enmarcar -o no- en el debate público en estos términos. Una agencia es *aliada* cuando cumple con ambas condiciones (op. cit.: 18-20).

2.b) La mutua constitución de Estado y sociedad y la institucionalización de procesos socioestatales

En el campo de las políticas públicas se abre, entonces, un amplio espacio para investigar acerca de las formas, contenidos y resultados de las interacciones entre los distintos actores involucrados.

[10] Instrumento construido a partir de la Declaración de la Cuarta Conferencia de la Mujer de las Naciones Unidas (Beijing, 1995), considerado una referencia para la protección de los derechos de las mujeres y la actuación de los Estados y la sociedad civil.

Particularmente en los albores del siglo XXI latinoamericano, adquiere interés profundizar en el vínculo entre movimientos sociales y Estado.

En esta línea, Gurza Lavalle et al. proponen centrar la atención en los procesos de institucionalización de *"valores, interesses, demandas e recursos de atuação de MSs e OSCs atuando em nome de grupos marginalizados e agendas tradicionalmente periféricas ao sistema político* […] *e de constituição de capacidades estatais como produto de interações socioestatais"* (2018: 22-23) que dan lugar a formas de articulación novedosas difícilmente explicables dentro de registros analíticos tradicionales, basados en una separación nítida entre sociedad y Estado que invisibiliza formas de acción colectiva que barrenan esas fronteras (Abers, Von Bülow, 2011).

Contribuyendo al acumulado reciente de la academia brasilera[11], los autores proponen un marco conceptual que observa la interacción entre movimientos sociales y Estado, e identifica mecanismos para su mutua constitución, en una arena institucional que no es un contexto dado sino también construcción de ellos mismos (Abers, 2018: 16). Este cambio de registro interpretativo reconoce su origen en el neoinstitucionalismo histórico y retoma el debate sobre la centralidad del Estado[12]. Desafía enfoques teóricos clásicos como el pluralismo -en donde la institucionalización de intereses estaría dada por la disputa pluralista entre actores- y el neocorporativismo -en el cual la institucionalización de intereses está vinculada al monopolio de la representación y el acceso a espacios de intermediación, caracterizados por niveles de autoridad elevados- (Gurza Lavalle et al., 2018: 36), así como el conjunto de teorías sobre movimientos sociales, a partir de tres constataciones empíricas:

> Primeira: os movimentos sociais se engajam em um conjunto de atividades que não necessariamente implicam a relação de conflito com os detentores de poder; em sociedades complexas, movimentos também cooperam com o Estado, colaborando na elaboração e implementação de políticas governamentais […] Segunda: os movimentos sociais combinam uma pluralidade de formas de relação com o Estado, em modelos híbridos e criativos que promovem a articulação circunstancial entre ação institucionalizada e não institucionalizada […]. Terceira: o uso de canais institucionalizados no repertório de ação e a formalização das organizações não leva obrigatoriamente à desmobilização do movimiento […]. (op. cit.: 39)

La centralidad del conflicto como repertorio de acción, la desmovilización y cooptación intrínsecas a la interacción con el Estado, y los límites entre la política institucionalizada y no institucionalizada se ponen así en cuestión. Abers, Serafim y Tatagiba (2014), por ejemplo, introducen el concepto de *repertorios de interacción* de manera de dar cuenta del desarrollo de

[11] Se refiere al corpus teórico y empírico producido a partir de los cambios evidenciados en la elaboración de políticas públicas en el Brasil de la post-transición, particularmente a partir la asunción de Luiz Inácio *Lula* Da Silva como presidente en 2003. Ver en esta monografía Tatagiba, Abers y Silva (2018), Abers (2021a), Carlos (2018), etc.
[12] A partir de la publicación de *Bringing the State Back In* (editado por Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol en 1985).

canales de comunicación, negociación y colaboración entre movimientos sociales y Estado que involucran prácticas novedosas que tienen legitimidad social y política para los colectivos.

En el contexto latinoamericano estas propuestas teóricas no son -ni han sido- evidentes. Durante la década del 90, activistas del MMF alertaron acerca de los problemas para conservar la potencialidad subversiva y transformadora del movimiento a partir de su *ongeización* -la especialización y profesionalización cada vez mayor de sus organizaciones- (Álvarez, 1998), la elección de participar de la política institucional de algunas de sus referentes, y el peso que los organismos internacionales tienen para financiar e imponer sus agendas (Federici, 2014). Estas discusiones no pueden sino leerse en el marco más general del repliegue del Estado en la época neoliberal. A nivel doméstico y refiriéndose específicamente a la relación entre ONGs y Estado, Rossel identifica que los vínculos entre estos actores están ligados tanto al proceso de reforma estatal como a los cambios en las dinámicas de financiamiento internacional. Desde la óptica del tejido asociativo, la ecuación neoliberal no sólo desresponsabilizaba al Estado de las prestaciones sociales sino que también les alejaba de una real incidencia en las políticas públicas (2013:30 y ss.). Asimismo, estudios recientes en Uruguay dan cuenta que la tensión entre sectores del MMF entre posiciones *institucionalizadas* versus *autónomas* siguen teniendo vigencia como clivajes (Lissidini y Filgueira, 2023a).

Para McBride y Mazur, por el contrario, la cooptación es sólo uno de los cuatro resultados posibles cuando se evalúa la responsividad de los Estados. Esta situación ocurre cuando los movimientos de mujeres intervienen en los procesos de política pública sin que la orientación de ésta dé cuenta de las demandas de aquéllos (2010, 18-20).

De manera de profundizar en el estudio de la interacción -y mutua constitución- entre movimientos sociales e instituciones estatales, y el proceso de institucionalización de sus demandas y acceso a espacios de decisión, la llave conceptual que proponen Gurza Lavalle et al. son los encajes sociestatales, definidos como:

> […] sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (artefatos: instrumentos, regras, leis, programas, instâncias, órgãos) e mediante as quais atores sociais são, em alguma medida, bem-sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições políticas ao seu favor, ampliando sua capacidade de agir. (2018: 47)

La idea de *sedimentación institucional* se vincula con las dos acepciones de *encaje* (del inglés original, *fix* y *to fix*): es al mismo tiempo el resultado de intensos procesos de interacción socioestatal, y un dispositivo institucional con cuerpo propio (op. cit.: 47-48).

En una aproximación no exhaustiva, los autores identifican tres mecanismos para la construcción de encajes socioestatales: *institucionales*, *relacionales* y *sociales*. Los primeros refieren a ciertas características de las instituciones políticas que participan de estas construcciones;

típicamente, el grado de permeabilidad del Estado, la composición partidaria de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y las capacidades del Estado. Los mecanismos relacionales están vinculados con las redes y las alianzas/coaliciones que se construyen a lo largo del tiempo entorno a una agenda de demandas e ideas compartidas. Por último, los sociales ponen su interés en las capacidades del propio movimiento social y organizaciones para la construcción de encajes, pudiendo resumirse en su repertorio de acción (e interacción, como se mencionó anteriormente) y formato organizativo derivado del conocimiento y experiencia en ciertas áreas de política pública (op. cit.: 55-56). Tatagiba, Abers y Silva también refieren a estos tres elementos interdependientes -régimen político, subsistema de políticas públicas y características de los movimientos sociales- como condicionantes de los procesos de construcción y experimentación de ideas, formulación de modelos de políticas públicas e intersección estratégica (2018: 110).

Eventualmente, avanzando en el proceso de institucionalización, la articulación entre encajes puede constituir un *dominio de agencia* cuando la legitimidad para actuar de los actores sociales en un sector de política es reconocida como legítima por el Estado (Carlos, 2018: 166). Así, los dominios de agencia les confieren una inserción que amplía su capacidad de agencia y su permanencia el tiempo.

Siguiendo este registro de mutua constitución, importa detenerse también en el *locus* donde se construyen las políticas públicas. En una definición explícitamente no rigurosa de burocracia estatal, Oszlak la concibe como:

> […] un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter «público» -derivado de los objetivos formales de «interés general» que persiguen y de la autoridad legítima del Estado que invocan sus actos- permite distinguirlas como un sistema diferenciado. (2015: 320)

A tono con los conceptos trabajados en este capítulo, Oszlak caracteriza a la burocracia como la arena donde se dirimen *"cuestiones socialmente vigentes"* (op. cit.: 325) y "*se materializan procesos históricos a través de complejas articulaciones que tornan imprecisos los límites entre Estado y sociedad civil"* (op. cit.: 321). El autor reconoce que -aún inserta en una compleja trama de relaciones internas al Estado que *"incluyen relaciones de interdependencia jerárquica, funcional y presupuestaria respecto a otras instituciones estatales"*- las burocracias estatales son un actor con relativa autonomía para *"articularse funcionalmente y compatibilizar sus intereses con diferentes sectores de la sociedad civil, o del propio Estado."*, con la pretensión de generar vínculos institucionalizados con la sociedad (op. cit.: 325).

Hallett y Ventresca dan un paso más proponiendo que *"Institutions are not inert categories of meaning; rather they are populated with people whose social interactions suffuse institutions with local force and significance.*" (2006: 213). Un acercamiento desde las *instituciones habitadas* necesariamente, entonces, reparará en las personas que habitan y reproducen o transforman esas

burocracias: en palabras de Abers, es necesario analizar el rol, valores y estrategias de los servidores públicos (2021a: 18). Su propuesta consiste en identificar activismo institucional dentro de las burocracias estatales: un tipo de acción creativa que es intrínsecamente colectiva, en defensa de una causa contenciosa y situada en instituciones (op. cit.: 32).

Las causas contenciosas son aquéllas que movilizan las luchas de los movimientos sociales. Están vinculadas con una defensa o crítica a instituciones que organizan -y, podríase ampliar, perpetúan- las relaciones de poder en una sociedad (op. cit.: 27); las que son causantes de las condiciones sociales o políticas que, o bien deben defenderse, o bien erradicarse (op. cit.: 28). Cuando el concepto de causa se aplica a la definición de política pública, el *acervo de decisiones y actividades* trabajado al inicio de este capítulo necesariamente implicará no sólo nuevas modalidades de *"interacciones entre actores públicos y privados"* sino también impactos en las prácticas sociales y relaciones de poder (op. cit.: 28).

Ciertamente, el sentido contencioso de una causa no es evidente y está en permanente disputa (op. cit.: 28). Para Sonia Álvarez, por ejemplo, esta es una de las características que hace del feminismo un *campo discursivo de acción* más que un movimiento, en tanto la articulación no se produce desde espacios organizativos sino por compartir y permanentemente disputar un conjunto de conceptos, visiones del mundo y discursos colectivos -y también personales-, haciendo posible que una persona pueda identificarse como feminista aún sin pertenecer a ninguna organización legitimada como parte del movimiento (2019: 76-78).

McBride y Mazur proponen valorar dos condiciones necesarias y suficientes para identificar un movimiento de mujeres: que existan acciones colectivas de mujeres organizadas explícitamente como mujeres, y la existencia de un discurso que presente reivindicaciones desde una identidad generizada (2008: 226-227). Los movimientos feministas constituyen un subtipo particular de movimiento de mujeres, que se caracterizan por sumar al discurso de los movimientos de las mujeres al menos uno de estos tres componentes: el cambio de la posición de las mujeres en la sociedad y las políticas; desafiar y modificar la situación de subordinación de las mujeres a través de la equidad de género, y/o desafiar y modificar las jerarquías basadas en el género (op. cit.: 236-237). El sentido contencioso de una causa propuesto por Abers (2021a) está, así, mejor representado en el movimiento feminista que en el de mujeres en sentido amplio.

Tal como propone Álvarez y amplía Abers a continuación, estas definiciones habilitan que actores del movimiento de mujeres en el Estado, desde su individualidad, articulen el discurso del movimiento sin que esto implique que las instituciones del Estado sean parte del movimiento (McBride y Mazur, 2008: 231). Este tipo de activismo *"envolve agir reflexivamente, usando a capacidade crítica e a inteligencia humana, a partir de contextos que produzem problemas,*

constrangimentos e recursos que possibilitam a ação." (Abers, 2021a: 31) Una acción que, para conformar activismo, tiene que estar orientada a una causa contenciosa tal como ocurre en los movimientos sociales. Ahora bien, el giro semántico de Abers está en ampliar el registro del activismo, en tanto ese tipo de acción colectiva puede encontrarse, también, por fuera de los movimientos sociales[13] (op. cit.: 31); por ejemplo, en el funcionariado público.

Cuando adjetiva como *institucional* al activismo, la autora refiere al ámbito donde se desenvuelven estas prácticas, quedando definido el concepto como: *"a ação coletiva em prol de causas contenciosas quando realizada por atores em instituições. Pode envolver ação coletiva com outros atores governamentais, com atores não governamentais, ou ambos."* (Abers, 2021a: 32)

En suma, propone que el funcionariado público puede actuar sobre las estructuras orientado por una causa e ideas técnicas que trasciendan -e incluso confronten- los mandatos jerárquicos derivados de su adscripción institucional (Abers, 2021b: 14-15). La idea de una acción creativa situada lleva a repensar los límites entre ideas e instituciones, y de qué manera actores dentro de instituciones además de restricciones obtienen recursos para una acción (op. cit.: 15) que está en permanente tensión entre las prácticas rutinizadas propias del ámbito, y las innovaciones (op. cit.: 12). Otra vez, como al principio, se vuelve al postulado pragmático de la mutua constitución entre las estructuras y la acción; y, sin adjudicar heroicismo a los actores, cómo el funcionariado también puede transformar con su accionar y en base a sus ideas, las estructuras donde está inserto (op. cit.: 14).

2.c) El poder de las ideas, conocimiento especializado y acción colectiva en red

El entramado conceptual propuesto hasta el momento trabaja sobre la consideración de las políticas públicas como variantes dependientes estrechamente vinculadas a la interacción entre actores. Así como se retoma del neoinstitucionalismo histórico el postulado de que *las instituciones importan* y de una vuelta al Estado, también ha sobrevolado la centralidad de las ideas, proyectos, demandas o causas contenciosas -sea como sea que se llamen para cada desarrollo teórico- como un vector para la acción colectiva.

Entre el menú de nuevas teorías para viejos problemas, un marco conceptual del proceso de las políticas (Sabatier y Weible, 2010: 203) que retoma y amplifica este aspecto es el Advocacy

[13] Para considerar la existencia de activismo, aunque no es necesario que el funcionariado participe orgánicamente de un movimiento social, sí es definitorio que el compromiso con la causa *"should not be understood as simply individual preferences: they develop out of the same kinds of dispositional, relational, and institutional processes that affect values more broadly."* (Abers, 2019: 25).

Coalition Framework[14] (ACF, por sus siglas en inglés). El ACF pone el centro de su interés en las ideas en general, y en el sistema de creencias y aprendizaje en particular, proponiendo una serie de hipótesis que tienen por objetivo explicar el cambio en las políticas.

La unidad de análisis para el ACF son los *subsistemas de política*, definidos como el conjunto de actores que intervienen en un problema de política pública. Para la identificación de estos actores se requiere, partiendo de un análisis de redes, superar la visión restrictiva de los *triángulos de hierro*, identificando también a los actores potenciales (o latentes) que podrían activarse si accedieran a información calificada sobre el asunto de política (Sabatier, 1988: 138). Para definir el alcance de un subsistema, dos aspectos tienen que ser tomados en consideración: el alcance territorial y una dimensión funcional o sustantiva (Sabatier y Weible, 2010: 206-207).

Otro aspecto distintivo del ACF es la agregación de los actores de un subsistema en *coaliciones de causa*[15], conformadas por: *"people from a variety of positions (elected and agency officials, interest group leaders, researchers) who share a particular belief system […] and who show a non-trivial degree of coordinated activity over time."* (Sabatier, 1988: 139). Estos sistemas de creencias se articulan en tres niveles jerárquicos: creencias profundas, que incluyen supuestos normativos y ontológicos muy generales -y difíciles de cambiar-; creencias sobre la política pública, que son también normativas pero atañen al subsistema particular de política; y, por último, creencias secundarias que tienen menor alcance e instrumentalizan aspectos específicos de la política (Sabatier y Weible, 2010: 208-210).

El ACF -entendiendo que las políticas públicas son el producto de la interacción entre actores que actúan en redes- realiza dos supuestos: que las personas coordinarán entre quienes tienen un mismo sistema de creencias, y que actuarán a partir de sus recursos buscando influenciar las decisiones de acuerdo a estas preferencias (Sabatier y Weible, 2010: 211). Esta herramienta analítica es particularmente útil en el entendido que el compartir un sistema de creencias y coordinar acciones en pro de una causa debería facilitar la construcción de encajes socioestatales.

La tipología desarrollada por el ACF incluye seis tipos de recursos de las coaliciones para incidir en un subsistema específico de política pública: la autoridad legal formal para la toma de decisiones (correlato de la participación institucionalizada en el proceso de construcción de encajes

[14] Además de una teoría comprensiva se ha constituido en un programa de investigación que alienta, a partir de la puesta en juego de su modelo, a construir evidencia empírica que busque falsar un conjunto de hipótesis diseñadas para explicar el cambio de las políticas (ver: Sabatier, 1988 y las reformulaciones en: Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; y Sabatier y Weible, 2010, entre otras).

[15] Las *"advocacy coalitions"* han sido traducidas al español como *"coaliciones promotoras"*, *"coaliciones de defensa"* y *"coaliciones de causa"*, entre otras variantes. A efectos de este trabajo se prefiere ésta última, de manera de quitar protagonismo a la adjetivación más adversativa de la traducción (defensa *vs* promoción), centrando la atención en los aspectos sustantivos que generan coordinación entre los actores (la *causa*). Para facilitar la lectura, se utilizará asimismo como sinónimo el término "coalición", a secas.

socioestatales y dominios de agencia), el apoyo de la opinión pública, el acceso y producción de información, los grupos movilizables, los recursos financieros[16] y el liderazgo hábil (op. cit.: 217-219).

Asimismo, otro supuesto relevante del ACF es su explicación sobre por qué cambian las políticas. En una versión muy simplificada del marco, se entiende que el cambio en las políticas públicas es una función de tres variables independientes[17]: parámetros estables del subsistema (por ejemplo, el marco constitucional), elementos externos de carácter dinámico (entre otros, el cambio de la coalición gobernante) y la dinámica interna del subsistema (Sabatier y Weible, 2010). En esta última es que operan como eje fundamental las ideas y el aprendizaje.

La idea de lo *externo* puede resultar disonante con la orientación del marco teórico general articulado en este capítulo, en tanto las estructuras de oportunidades -u oportunidades políticas- no son ajenas a los movimientos sino también estructuras relacionales en las que los actores están insertos y contribuyen a construir con su acción (Abers, 2021a: 39). No obstante, la claridad en la definición de conceptos centrales y la flexibilidad del ACF para adaptar estrategias metodológicas al estudio de casos concretos de política pública minimiza los riesgos de interseccionar perspectivas divergentes.

En esta monografía, el período de estudio incluye tres administraciones frenteamplistas. Si bien no cambia el partido gobernante[18] puede, no obstante, habilitarse la indagatoria de lo que hay de novedoso en cada una de ellas desde una perspectiva institucional, también intrínsecamente relacional. Siguiendo la operacionalización de Gurza Lavalle et al. (2018: 55), los valores que hacen a la permeabilidad del Estado y la composición partidaria de los poderes legislativo y ejecutivo se mantienen estables[19], pero las capacidades estatales -entendidas como una brújula no mecánica de la acción colectiva[20]- sí registran modificaciones.

---

[16] Un aspecto que en las políticas públicas sensibles al género en Uruguay ha sido referenciado como facilitante para su implementación es el acceso al financiamiento internacional, con efectos rastreables en múltiples niveles interdependientes. En primer lugar, porque el financiamiento internacional no sólo apunta al fortalecimiento de la institucionalidad estatal sino también al de actores de la sociedad civil, ampliando sus capacidades y experiencia en un campo específico de política. En segundo lugar, porque direcciona el desarrollo de las políticas públicas en interacción entre Estado y sociedad civil. Por último, porque los organismos de cooperación internacional exigen la utilización de -y financian- investigación social (Gallardo, Garcé y Ravecca, 2010: 377-378). Este aspecto se retoma en 7.c).

[17] En la última revisión del marco, se incorporan también dos caminos *internos* no directamente vinculados al aprendizaje: los shocks internos y los acuerdos consensuados (Sabatier y Weible, 2010: 221).

[18] En el esquema de Sabatier y Weible (2010) no cambia la coalición gobernante, por lo cual las *condiciones externas* se mantienen estables.

[19] Una puerta de interés de los estudios enmarcados en el feminismo de Estado está vinculada, efectivamente, a establecer vínculos causales entre la presencia de gobiernos de partidos de izquierda y el avance-consolidación de políticas sensibles al género y/o de modalidades de gobernanza participativas. En esta monografía y de manera intencionada, este debate no será retomado en profundidad.

[20] Las capacidades estatales operan en un doble nivel. En primer lugar, porque considerar el acumulado o falta de acumulado en el Estado de una política específica es un factor fundamental para que los actores sociales puedan institucionalizar intereses y demandas. Por ejemplo, cuando el Estado interviene sobre cierto problema público a través

Los desarrollos académicos sobre cómo definir, clasificar y medir las capacidades estatales son profusos. Aquí se priorizará y dará seguimiento a dos dimensiones posibles que recapitulan conceptos ya trabajados: la capacidad político-estratégica y la capacidad burocrática del Estado. De Anchorena (2017), recogiendo acumulado académico prexistente, define a la capacidad político-estratégica como la *"solvencia y disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos"* (op. cit.: 40). La direccionalidad tiene varias aristas: desde la selección de los problemas que deben enfrentarse por la política pública y de los medios para enfrentarlos, como los resultados que se esperan alcanzar (op. cit.: 40-41). Es esta dimensión la que introduce explícitamente la capacidad de agencia de los gobiernos -más precisamente, del Poder Ejecutivo- en su función de dirigir, controlar y administrar sus instituciones (op. cit.: 40). Así, la capacidad político-estratégica está estrechamente vinculada tanto con la capacidad de enmarcar el debate en esta área de política desde una perspectiva de igualdad de género -requisito de las agencias *aliadas*, en la tipología de McBride y Mazur (2010)- como en el rol que asume el MAM y la sociedad civil como actores centrales para intervenir en el problema. Así, también está vinculada con el desempeño del recurso de *liderazgo hábil* de las coaliciones de causa.

Respecto de las capacidades burocráticas, Rodríguez Gustá, Madera y Caminotti (2017) proponen observar de qué manera éstas interactúan con otras determinantes para explicar las formas de gobernanza de los MAMs: *"In particular, the available institutional procedures for bureaucratic consolidation play a key role, along with the country's participatory framework, in furthering social ties."* (op. cit.: 454). La capacidad de planificación, el contar con procedimientos y herramientas específicas en un área de política, y con actores con disposición para coordinar acciones de manera intersectorial, a grandes rasgos perfilan las capacidades de los MAMs (op. cit.: 466).

2.d) Una aproximación al problema de estudio

En el Uruguay de post dictadura, Bidegain y Tricot encuentran que el sistema político ha sido eficaz a la hora de canalizar demandas sociales de manera institucionalizada, evitando llegar a niveles disruptivos de descontento con la democracia, con el orden político-institucional y su capacidad de representar intereses (2017: 140). La llegada al gobierno del FA representó un cambio

de los actores sociales: cuando los actores sociales desempeñan competencias y funciones estatales porque no existen en el Estado capacidades instaladas, es una oportunidad para que ellos mismos puedan influenciar al Estado. En segundo lugar y también desde esta perspectiva relacional, la interacción entre actores sociales y actores en el Estado aumenta las capacidades de este último. (Gurza Lavalle et al., 2018: 63-67)

significativo en este sentido, en tanto desde las tres administraciones del período 2005-2020 se estrecharon los vínculos con organizaciones sociales a la vez que se incorporaron activistas en el Estado o en el trabajo conjunto para el diseño e implementación de políticas públicas (op. cit.: 156).

Con foco en la historia del MMF uruguayo y su incidencia en la construcción de políticas públicas, habitualmente se le reconoce como un agente democratizador por su capacidad para ampliar el espectro público de discusión en torno a los derechos (Pousadela, 2016: 83) en tanto promovió *"el concepto de los derechos de las mujeres como derechos humanos."* (op. cit.: 77). Los años 80' y 90' fueron testigos de la construcción de nuevas organizaciones de mujeres en el país, muchas veces articuladas en redes temáticas locales con ascendencia global particularmente en la órbita de las Naciones Unidas desde donde apalancaron el avance de la agenda de género (op. cit.: 77) a partir de una construcción colectiva del movimiento como actor sociopolítico legítimo (Johnson, 2018: 120). Un ejemplo del proceso de generación de espacios de trabajo de articulación en torno a temas comunes -con un objetivo explícito de incidencia hacia el Estado (Tuana y Samuniski, 2005: 7)- fue la creación en 1992 de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS).

La creación de organizaciones de segundo nivel en los años 90' -entre las que también se encuentra ANONG- respondió a la necesidad de profesionalizar los incipientes servicios de atención, intercambiar información, facilitar instancias de capacitación y también vehiculizar el financiamiento, muchas veces de origen internacional (Martínez, 2021: 62-63). Este trajín en el MMF uruguayo durante el *invierno* del ciclo de lucha y vínculo con la izquierda partidaria (De Giorgi, 2021: 28-30), responde al inicio de un proceso regional de institucionalización de las organizaciones sociales y de instancias gubernamentales (Sapriza, 2015: 948) fuertemente pautado por la agenda y legislación internacional emanadas de las Conferencias de la Mujer de Naciones Unidas[21]. Tal como se adelantó, la ongeización de parte del MMF tuvo como objetivo el aumento de la incidencia política, intensificándose el vínculo con ejecutores de políticas públicas y la legitimidad internacional de algunas organizaciones que profesionalizaron sus cuadros de expertas (Martínez, 2021: 65). Estas transformaciones generaron tensiones en la interna del MMF (op. cit.) que pueden rastrearse hasta la actualidad (Lissidini y Filgueira, 2023a: 202).

Coincidentemente, comienza también un tímido proceso de institucionalización de la temática de género en el Estado en paralelo a la asunción de responsabilidades en materia de violencia doméstica. En efecto, si bien como organismo rector de género InMujeres es formalmente creado en 2005, tiene antecedentes en otros espacios estatales. Tanto el Instituto Nacional de la Mujer

[21] Para profundizar en el impacto tanto para el Estado como para las organizaciones feministas de este recorrido, puede consultarse Sapriza (2015), Johnson (2018), Mathieu Zardo (2021), Martínez (2021), entre otras.

(1987-1992) como el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (1992-2005)[22] desde marcos interpretativos diversos, discretos objetivos y con discutible éxito, comenzaron a posicionarse como actor que mantuvo como característico su bajo rango jerárquico y de capacidad de incidencia[23]. Hubo también avances significativos en el marco normativo nacional, a partir de la tipificación de la violencia doméstica como delito en el Código Penal por Ley N.º 16.707 de 1995 y, al siguiente año, la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer -conocida como Convención de Belém do Pará, en el ámbito de la OEA- por Ley N.º 16.735 (Mathieu Zardo, 2021: 33-35)[24].

El cambio de milenio trajo la novedad de la aprobación de la Ley N.º 17.514, cuyo objeto fue la violencia doméstica hacia las mujeres, en un proceso en el que es reconocible el trabajo de mujeres feministas y organizaciones del MMF (Rostagnol, Grabino y Guchin, 2009) y la articulación entre legisladoras de la Bancada Femenina[25], fundamentalmente. Esta ley inaugura la figura de los Consejos Consultivos con participación explícita de representantes de la sociedad civil organizada del MMF (Mathieu Zardo, 2021:36).

El 2005 marca el inicio de la era progresista y también de la consolidación del -ahora- InMujeres como organismo rector de las políticas de género[26], a tono con las recomendaciones internacionales y las demandas del MMF de larga data. Una de las primeras tareas que realizó el reconfigurado InMujeres fue la construcción del *Primer Plan de Igualdad de Derechos y Oportunidades* (*PIODNA*), en donde de manera temprana aparece una acción comprometida a *"Desarrollar medidas de protección para mujeres, niños, niñas y adolescentes contra la trata y el tráfico de personas"* (InMujeres 2007: 64). Como principios rectores el PIODNA establece -entre otros- la *"participación ciudadana"* (op. cit.: 34), reconociendo asimismo que la construcción del Plan responde a una propuesta central del MMF (op. cit.: 18).

Desde este punto de partida y en el contexto temporal de las tres administraciones frenteamplistas (2005-2020), la evidencia apunta a que en el espectro de las políticas públicas

[22] En sus dos modalidades estaban incorporadas al Ministerio de Educación y Cultura (MEC).
[23] Ver, por ejemplo, Johnson (2003).
[24] Es insoslayable mencionar también la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) como hitos del sistema de Naciones Unidas con influencia directa tanto en el MMF como el Estado uruguayo. Para ahondar en el impacto de estos instrumentos, por ejemplo, puede revisarse Rostagnol, Grabino y Guchin (2009), Johnson (2018), González Viñoly (2012), aunque es un tópico central en casi todas las investigaciones citadas en esta sección.
[25] Para profundizar en la construcción de la Bancada Femenina y su relevancia como *masa crítica* en el Parlamento, ver, por ejemplo: Johnson (2006 y 2016).
[26] Ver, por ejemplo, Fernós, 2010: 17. En efecto, a partir de la promulgación de la Ley N.º 17.866 (2005) se crea el Ministerio de Desarrollo Social incorporándose en su estructura al Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (dependiente del Ministerio de Educación y Cultura hasta ese momento). En la Ley N.º 17.930 de Presupuesto Nacional, promulgada a fines del mismo año, se cambia el nombre por "Instituto Nacional de las Mujeres", ampliándose los cometidos institucionales y estableciendo la rectoría de las políticas de género.

sensibles al género se consolidó un *pool* de encajes socioestatales que otorgaron al MMF capacidad para institucionalizar sus demandas y acceder a espacios de decisión[27]. Mazzotti identifica que específicamente en el campo de las políticas sobre violencia de género:

> Los intercambios y alianzas entre las actoras gubernamentales y del movimiento de mujeres y feminista han sido una característica relevante del proceso, seguramente vinculada al hecho de que muchas feministas ingresaron al aparato estatal en puestos de decisión en la materia y a los principios programáticos de la fuerza política en el gobierno durante 2005-2020, que ha sostenido la importancia de la participación ciudadana y de la organización social. (2021: 70)

Esta constatación retoma dos factores relevantes ya considerados desde el marco conceptual: la incorporación de un funcionariado feminista[28] con poder de decisión, y la alta permeabilidad -a nivel programático- de las administraciones progresistas hacia actores sociales. Esta permeabilidad puede rastrearse en la élite política gobernante en tanto generó oportunidades para que las demandas de los movimientos sociales se incorporaran en la política pública y la legislación (Delacoste, 2015: 14).

Específicamente en el subsistema de prevención y combate a la trata de personas, *"el Estado uruguayo ha construido su política pública en la materia en una fuerte alianza con las organizaciones de la sociedad civil, alguna de las cuales forman parte del movimiento feminista."* (Rodríguez, 2022: 149). De acuerdo a la cronología propuesta por el autor, en las dos primeras etapas identificadas en la construcción de la política pública[29] *"la definición del problema y su agenda de acciones, estuvieron fuertemente determinadas por los actores institucionales y sociales encargados de la atención a las víctimas* [representándose el fenómeno] *desde una perspectiva de derechos humanos y feminista."* (op. cit.: 164). El *marco conceptual* quedó así construido en torno a tres conceptos fundamentales: *"la trata sexual como una manifestación de la violencia de género, el trabajo en conjunto del Estado y la sociedad civil, y la centralidad de la víctima en todo el proceso."* (op. cit.: 78-79).

El entramado institucional generado a partir de estos sentidos compartidos no es en absoluto una solución habitual, tal como Rodríguez lo refiere en comparación con el ámbito regional (2022). La expansión de la rectoría de InMujeres en un subsistema de política pública que explícitamente desde el 2018[30] excede su atención de las mujeres víctimas de trata, desafía por ejemplo

[27] Bentancur y Busquets (2016), por ejemplo, plantean que las administraciones frenteamplistas apostaron por una estrategia de construcción de políticas públicas de *gobernanza sectorial en redes* complementaria (y, en ocasiones, en disputa) a la histórica pauta partidocéntrica.
[28] Bidegain y Tricot (2017), Johnson, Rodríguez Gustá y Sempol (2020) también dan cuenta de este fenómeno. El MIDES se reconoce como uno de los espacios de *reclutamiento de expertos* más intensivo, llegando incluso a proponerse que esto daría cuenta de una *nueva tecnocracia de izquierda* (Gallardo, Garcé, Ravecca, 2010: 375-376).
[29] Estas abarcarían los años 2005-2008, etapa caracterizada por la informalidad y primeras aproximaciones al problema, y 2008-2017, en donde se construye el marco normativo (op. cit.: 72-77).
[30] Se toma este año como mojón por la sanción de la Ley N.º 19.643.

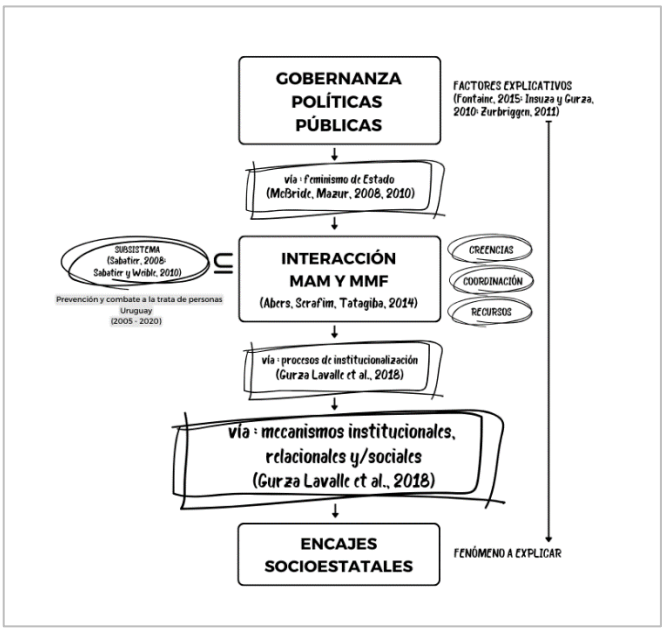
explicaciones centradas en procesos de difusión de paradigmas de políticas (Garcé et al., 2023: 244). Entonces, ¿dónde pueden buscarse las causas para este desarrollo tan particular?

En lo que sigue, se buscarán respuestas a esta pregunta poniendo el foco en la interacción entre InMujeres y actores del MMF. Específicamente se relevará de qué manera la existencia de mecanismos relacionales (aquellos que hacen a la construcción de coaliciones de causa), sociales (aquellos que atienden a las capacidades de actores del MMF en mutua constitución con los estatales) e institucionales (exclusivamente aquellos que cambian su valor en el período: la capacidad político- estratégica de los cuadros gobernantes en el Ejecutivo y las capacidades burocráticas en InMujeres también desde una perspectiva relacional) han dado forma a la política pública de prevención y combate a la trata de personas.

Reconstruir el proceso desde una perspectiva de feminismo de Estado, centrada en la institucionalización de las demandas y capacidad de agencia de actores del MMF, habilita una mirada que si bien por momentos emparentada, no se condice de manera lineal con los avances en la construcción de conocimiento científico sobre la política de trata de personas en el último lustro.

Entonces, y a modo de resumen, esta monografía busca aportar una lectura diferente a la literatura sobre la construcción de políticas públicas en articulación entre Estado y movimientos sociales. De manera concreta, cómo al partir de un análisis situado desde el feminismo de Estado y en los procesos de institucionalización de demandas y capacidad de agencia de actores sociales, pueden encontrarse tensiones con expectativas teóricas que aplican a otras áreas de política pública. A continuación, se presenta un esquema que resume los conceptos trabajados.

FIGURA 1: Organización conceptual



Fuente: Elaboración personal en base a bibliografía reseñada.

3. Marco metodológico

Para dar cuenta de las particularidades de la política pública de prevención y combate a la trata de personas en Uruguay durante las administraciones progresistas, este trabajo tiene por *objetivo general* describir y valorar los mecanismos que facilitaron la construcción de encajes socioestatales que institucionalizaron demandas y otorgaron capacidad de agencia a actores del MMF.

Atendiendo a la articulación conceptual realizada en el primer capítulo, el análisis está basado en una serie de técnicas que buscan recuperar los contenidos, modalidades e intensidad de la interacción entre actores en InMujeres y en el MMF en un proceso de mutua constitución. Este recorte de actores de un subsistema más amplio se fundamenta en el supuesto que, para que en el ámbito de las políticas públicas sensibles al género existan encajes socioestatales, necesariamente tiene que existir algún grado de feminismo de Estado sostenido por una coalición de causa entre actores en InMujeres y en el MMF.

Así, como *primer objetivo específico*, se propone periodizar y caracterizar la actuación de estos actores en el subsistema en función de su participación en la construcción de encajes socioestatales. Relevar las características del repertorio de interacción entre ellos constituye el *segundo objetivo específico*. Por último, el *tercer objetivo específico* será visibilizar cuáles fueron los recursos en los que se apoyó la coalición de causa en este devenir.

Para dar cuenta de estos objetivos se desarrolla un *estudio de caso*. Esta estrategia metodológica habilita la indagación en profundidad de un fenómeno dentro de un contexto cuyas fronteras pueden no ser evidentes (Yin, 1994), con la expectativa de arrojar luz sobre procesos similares (Gerring, 2007: 20) en otras áreas de política pública. Siguiendo las dimensiones propuestas por Remenyi, el estudio del proceso de construcción de encajes en el subsistema de prevención y combate a la trata de personas permitirá poner a prueba el entramado conceptual elaborado, involucrando la indagación sobre múltiples variables, muchas de ellas no accesibles de manera evidente (2012: 7).

De manera de lograr triangulación entre la evidencia empírica relevada, se empleó una serie de técnicas cualitativas: revisión bibliográfica exhaustiva de los documentos producidos en el subsistema y fuentes secundarias; relevamiento y mapeo de actores en el subsistema; y siete entrevistas a personas vinculadas con la construcción de esta política pública. Cada entrevista tuvo una pauta específica en función del rol desempeñado en el subsistema, abarcando cuatro grandes temas: validación de la identificación de encajes realizado a partir del relevamiento bibliográfico y del relevamiento de actores del MMF (tanto activos como latentes), y una profundización en las trayectorias personales y en los repertorios de interacción Estado-sociedad civil.

En cada capítulo de este trabajo se profundiza en las decisiones metodológicas tomadas en cada oportunidad, de manera de dar cuenta de la codificación de variables cuya matriz puede revisarse en el Anexo 1 de esta monografía.

3.a) Estado, movimiento de mujeres y feministas: precisiones sobre los objetos de estudio y unidades de análisis

Hasta el momento se han utilizado indistintamente términos como aproximaciones a uno de los actores centrales en consideración: *movimientos sociales*, *sociedad civil*, *movimientos de mujeres*, *movimientos feministas*, *tejido asociativo*, entre otras.

En lo que sigue del documento se utilizará el concepto *movimiento de mujeres y feministas* (MMF) como un campo discursivo para la acción (Álvarez, 2019), tal como fuera explicitado en páginas anteriores, y el *feminismo* como un subtipo dentro del MMF, de acuerdo a la propuesta de McBride y Mazur (2008).

En seguimiento de las líneas de investigación enmarcadas en el feminismo de Estado, la monografía rastreará específicamente en la interacción entre este heterogéneo y expansivo actor y el MAM en Uruguay (InMujeres) en el subsistema de política pública de prevención y combate a la trata de personas. Este ejercicio necesariamente llevará a cuestionar las fronteras entre actoras del MMF y del InMujeres en el sentido dado por Abers y Von Bülow (2011), y pondrá en tensión perspectivas respecto de la *institucionalización* y *autonomía* óptima del par como clivaje aún vigente dentro del movimiento (Lissidini y Filgueira, 2023a).

Centrar la atención únicamente en actores del MMF y del InMujeres como parte del Estado -aunque justificado teóricamente desde los marcos antedichos- ciertamente envilece la potencialidad explicativa del ACF. Empero la intencionalidad de este trabajo es describir a la vez que arrojar luz sobre ciertos procesos que pueden ser extrapolados a otros subsistemas, el beneficio resulta mayor que la pérdida.

4) Punto de partida: identificación de encajes socioestatales en el subsistema de prevención y combate a la trata de personas

Desde la abolición formal de la esclavitud en 1842, la explotación de personas es un delito en Uruguay. Aún así, hubo de pasar más de dos siglos y medio para que se construyera una política pública de prevención y combate al fenómeno, en un proceso que reconoce fuertes antecedentes

internacionales y que despunta en la década del 90 como un problema público emergente a nivel doméstico[31].

Es a partir del 2005, con la asunción de la primera administración progresista, que desde el Estado se comienza a trabajar en esta línea de política pública de manera incipiente pero sostenida. En este capítulo se realiza una reconstrucción del caso en estudio atendiendo a las orientaciones teóricas y contextuales referenciadas *ut supra*. En efecto, la propuesta no será realizar una sistematización histórica del problema y la política[32] sino relevar, en el espacio temporal definido y con los marcos explicitados, aspectos de este proceso que sean relevantes para entender de qué manera la articulación y mutua constitución entre dos agentes específicos del subsistema -actores en el MMF e InMujeres- hizo posible la construcción de encajes que otorgaron a esta política pública rasgos particulares en comparación con experiencias de la misma índole en otros países y en otros ámbitos sectoriales de Uruguay.

Tal como establecen Sabatier y Weible (2010: 206-207), una delimitación rigurosa del ámbito sustantivo y territorial de actuación de los actores es el primer paso para la indagación acerca de la construcción de la política pública a lo largo del tiempo. En el subsistema sobre prevención y combate a la trata de personas ambos aspectos podrían resultar difusos.

En primer lugar, porque su encuadre normativo, regulatorio/reglamentario y de articulación debe mucho al derrotero internacional, en un proceso de *descentramiento hacia arriba* tal como fuera reseñado anteriormente (Fontaine, 2015: 62-64 y ss.). Tanto por la importancia de la frontera en un tipo de delito que puede tener componentes transnacionales, la creación de ámbitos regionales de articulación[33] y la existencia de normativa internacional previa a la elaboración de la política nacional[34], como por la centralidad del financiamiento y la participación de organizaciones

[31] En el segundo semestre de 1992, la periodista María Urruzola publicó en el semanario Brecha una serie de artículos que expusieron una red de trata internacional a través de la cual mujeres uruguayas eran explotadas sexualmente en Milán, Italia. El caso involucró a personalidades reconocidas en el país de diversos ámbitos (abogados, agencias de viajes, deportistas, etc.), con derivaciones judiciales que culminaron en el año 2000. La posterior publicación del libro *"El huevo de la serpiente"* (Urruzola, 1992) y la realización fílmica uruguaya *"En la puta vida"*, dirigida por Beatriz Flores Silva y basada en esa publicación, suelen reconocerse como hitos para la visibilización pública del problema.

[32] Una descripción pormenorizada y análisis en función de cómo el problema se articuló con un tipo específico de *modelo prostitucional* puede revisarse en Rodríguez (2022), así como un racconto riguroso de eventos que fueron constituyendo el problema. La publicación de Benedet et al. (2011) es también una referencia ineludible para aproximarse a ese recorrido, así como Prego (2020).

[33] En el ámbito del Mercosur, la Reunión Especializada de la Mujer (REM, creada en 1998) y a partir de 2011 la Reunión de Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) fueron espacios de referencia para la construcción de la política nacional (MESA INTERINSTITUCIONAL, 2018: 41), aunque se reconocen también otros espacios de articulación entre los Estados para el tratamiento articulado de este delito (para dar cuenta de la complejidad del entramado regional, ver por ejemplo: Filartiga y Alvez dos Anjos, 2016). Otro abordaje puede revisarse en Benedet (2021).

[34] De manera particular, el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños* -que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia trasnacional- presentado a los Estados en 2000 ("Protocolo de Palermo"). Uruguay lo ratifica por Ley N.º 17.861 (2004), por lo que la vigencia de esta norma internacional se anticipa a la creación de leyes nacionales en la materia.

internacionales[35] direccionado al Estado y a la sociedad civil en este proceso. En segundo lugar, y de manera fundamental, porque sustantivamente ha sido una temática fuertemente hermanada con marcos conceptuales y actores vinculados a la violencia basada en género y generaciones, así como con discusiones y protagonistas que trabajan en torno al trabajo sexual y la situación de las personas migrantes[36]. De manera más general, la vinculación de la trata con el tráfico de personas, con el narcotráfico, esto es: con un mundo delictivo de proyección internacional, abre también el espectro de actores y motivaciones linderos con la persecución del delito y la protección de los Estados.

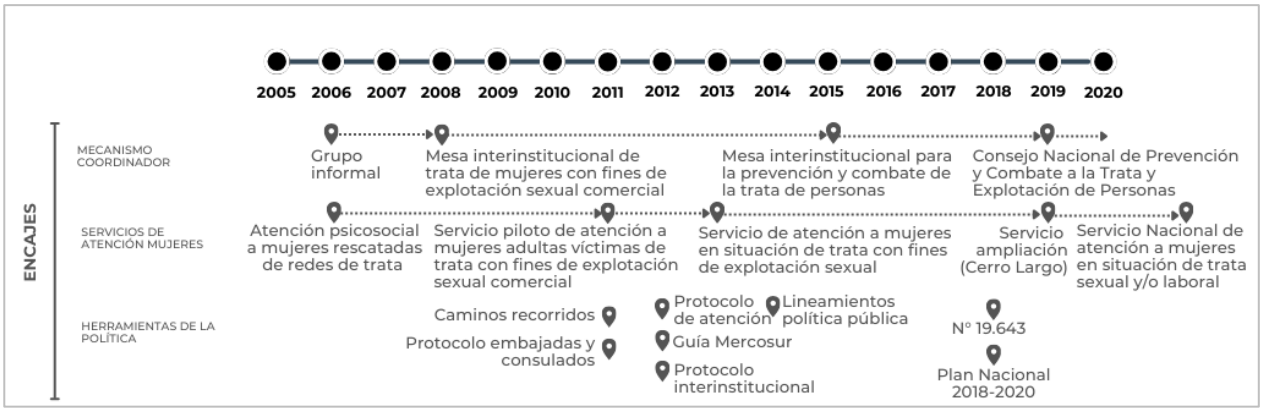
¿Por qué, entonces, aquí se considera a la política de prevención y combate de la trata como un subsistema específico? Como se dará cuenta en páginas siguientes, porque los procesos de construcción de esta política tienen una identidad propia que habilita una consideración diferenciada. Al relevar las capacidades estatales y de actores en el MMF[37] puede observarse de qué manera van especializándose y definiendo de manera más estilizada sus competencias en este ámbito[38], a la par que se avanza en la consolidación de la política.[39]

A continuación, se presenta una primera versión de la línea temporal en donde se calendarizan los encajes socioestales para el período en estudio en Uruguay. En seguimiento de la definición de Gurza Lavalle et al. (2018: 47) y el recorte analítico explicitado desde el feminismo de Estado, se identificaron *outputs* de la política en los que es posible establecer una fuerte interacción entre actores en InMujeres y en el MMF. Así, son tres los tipos de encaje que serán referencia para perfilar el espacio de interacción en el subsistema de prevención y combate a la trata de personas: el mecanismo coordinador de la política; los servicios[40] de atención a mujeres en situación de trata; y herramientas específicas de la política (sistematizaciones, protocolos y guías de actuación; ley[41] y plan de acción).

[35] Ver, por ejemplo, Cortés Nieto et al. (2011: 116) y Rodríguez (2022: 76). Este aspecto se retoma en el cap. 7.c).
[36] En ocasiones, los actores tienen adscripción en más de un ámbito sectorial, lo que profundiza el solapamiento de temáticas y abordajes.
[37] Este énfasis coincide con la propuesta de Sabatier y Weible de enfocar en las instituciones que estructuran la interacción entre actores para definir el alcance sustantivo y geográfico del subsistema (2010: 207).
[38] Este aspecto se retoma en el cap. 6).
[39] Una consideración importante a este respecto es que el foco está en la política nacional, obviando las particularidades, acciones y actores de alcance a nivel regional -y en ocasiones también local- que pudieran participar del proceso. Esto no sólo se debe a una cuestión de escala de la presente monografía sino también a la constatación de que, como en muchos otros ámbitos sectoriales, el subsistema ha funcionado de manera eminentemente centralizada, siendo las llegadas al territorio coordinadas desde ese nivel.
[40] Se refieren únicamente los servicios estatales de atención a mujeres que cumplen de manera estricta con la definición de encaje socioestatal; como se verá, actores en el MMF también tienen respuestas (propias o en convenio con otras organizaciones estatales) para las mujeres, NNA y/o sus familias en esta situación.
[41] Como ejemplo del recorte analítico que se realiza en éste y el siguiente capítulo, se resalta que la Ley N.º 18.250 de Migraciones (2008) no figura como encaje en tanto no es producto de procesos de interacción socioestatal entre actores del InMujeres y del MMF.

En los primeros dos casos, las líneas horizontales punteadas dan cuenta de la transformación de los espacios a lo largo del tiempo. En el último, el ícono geo-referencial identifica la fecha de publicación, aprobación o instalación (según corresponda) del encaje en consideración.

FIGURA 2: Línea temporal del subsistema de prevención y combate a la trata de personas: ENCAJES SOCIOESTATALES



Fuente: Elaboración personal con base en relevamiento bibliográfico y entrevistas.

Respecto del mecanismo coordinador, resulta significativo cómo en el período de estudio fue formalizándose a la par que ampliando su ámbito de competencia. En efecto, en su origen se trató de un grupo de trabajo informal[42], luego transformado en una mesa coordinadora interinstitucional[43] para el trabajo sobre trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial. A través del decreto presidencial N.º 304 de 2015[44] se le otorga por primera vez un marco de formalidad a su funcionamiento ampliándose asimismo su competencia.

El último movimiento comienza a implementarse con la entrada en vigencia de la Ley N.º 19.643 de Prevención y Combate a la Trata de Personas, que crea el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas (CNTE) presidido por InMujeres. El CNTE es un espacio político integrado por *"las más altas jerarquías"* (art. 7) de las organizaciones competentes del Estado; la ley habilita, asimismo, la actuación en simultáneo de un grupo de trabajo técnico que, en las ocasiones que ha sido convocado, espeja su integración respecto del CNTE.

No obstante los ajustes entre otros actores del subsistema, la participación de InMujeres presidiendo el espacio y la representación de actores del MMF se mantuvo incambiada en el período: en las cuatro modalidades del mecanismo, participan El Paso (en una primera etapa, Foro

[42] En la exposición de motivos del Proyecto de ley *Normas para la prevención y combate a la trata de personas* (Poder Ejecutivo, 2017) se ubica en el 2006 el inicio de la "Mesa", aunque este nombre suele reservarse a la articulación interinstitucional realizada a partir del 2008.
[43] Si bien no se ampara en ningún resguardo legal, la constitución de la Mesa como tal tuvo como catalizador la aprobación de la ley de migraciones, donde se define por primera vez el delito de trata (Perroni, 18/10/24).
[44] Previo al decreto de conformación de la Mesa del año 2015, se emitió otro (N.º 298/014) que si bien se menciona en algunos informes internacionales (InMujeres y MRREE, 2015: 30) no es conocido por las personas entrevistadas.

Juvenil - Programa El Faro), CasAbierta y la RUCVDS. Esta continuidad que se dio en los hechos no figura abiertamente en ninguno de los respaldos normativos: el decreto N.º 304/015 únicamente *habilita* la participación de los *"actores no gubernamentales"* (de forma expresa: *"organizaciones sociales* y *sindicales"*) y en la Ley N.º 19.643 se especifica que la designación de "*tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil de reconocida actuación en la materia"* la realizará el Poder Ejecutivo a propuesta de ANONG (art. 7). El reconocimiento a estos actores sí se produce en otras herramientas-encaje del subsistema:

> La articulación y participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en los debates y ejecución de la política pública ha sido priorizada por el Estado, reconociendo el bagaje acumulado a lo largo de los años por estas organizaciones, tanto en relación al conocimiento teórico en la temática como a la capacidad de contacto y atención directa de las personas en situación de trata, fundamentalmente desarrollado por las organizaciones de la sociedad civil El Paso y CasAbierta. Asimismo se destaca la participación de forma ininterrumpida de estas organizaciones de la sociedad civil junto a la Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual, en el espacio interinstitucional de coordinación. (Mesa Interinstitucional, 2018: 34)

Conforme se avanzaba en el conocimiento del fenómeno de la trata en Uruguay, el mecanismo coordinador amplía su alcance a otras poblaciones. Así, ya en 2015 se refiere que el ámbito de actuación implica la atención a *"todas las modalidades de trata de personas, sin que ello implique desatender la especial incidencia de las inequidades de género y generacionales en la creación y persistencia del problema."* (Decreto N.º 304/015). Por último, en la ley se establece de manera explícita que la rectoría en la temática corresponde al CNTE (art. 8), lo que implica la articulación de una serie de cometidos amplios que incluye -y excede formalmente- la noción de *coordinación* o el carácter *consultivo* de otros mecanismos interinstitucionales con participación de la sociedad civil[45].

Sobre los servicios de atención a mujeres, cabe señalar cómo también se especializan a la vez que se redefinen en el período. Tal como se mencionó, los primeros acercamientos a mujeres en situación de trata desde InMujeres se realizan a través del servicio de atención psicosocial para mujeres en situación de violencia doméstica en coordinación con el Programa "Retorno asistido para migrantes irregulares" de la Organización Internacional de Migraciones (OIM). La intervención consistía en la *"atención clínica y acompañamiento para la reinserción en la comunidad de mujeres que han sido víctimas de situaciones de trata."* (Uruguay, 2007: 31). Habiéndose acumulado experiencia en esos primeros años -y con financiamiento internacional

[45] A modo de ejemplo de la innovación y particularidad de este arreglo institucional, otros mecanismos que articulan -o podrían articular- con el subsistema de prevención y combate a la trata de personas y que cuentan con representantes de la sociedad civil (CNG, CNC, SIPIAV -con la salvedad que a partir de su formalización a partir de la Ley N.º 19.747 de 2019, las organizaciones sociales son invitadas y no parte integrante-, CONAPEES, CCAM, CORE, entre otros) no ostentan la rectoría de la misma

como catalizador del proceso[46]- en 2011 comienza a funcionar el primer servicio piloto en InMujeres de atención específica, diferenciada en relación a las situaciones de violencia doméstica[47].

Desde su inicio en 2011 y durante el período en estudio, todas las modalidades de servicios de atención a mujeres en situación de trata se ejecutaron por convenios con organizaciones de la sociedad civil en *"una alianza de implementación conjunta bajo el modelo de cogestión"* (Tuana, 2018: 27). Con excepción de un período en 2019[48], la organización conveniante con InMujeres desde los inicios fue Foro Juvenil/Programa El Faro - El Paso. Al igual que el mecanismo coordinador, los servicios fueron ajustando su alcance, y con ello su denominación, mientras se avanzaba en una comprensión más profunda del problema[49]:

> [En la primera etapa, la política se construyó] mirando la trata de mujeres y NNA con fines de explotación sexual. Uruguay como país de origen de la trata sexual. Nada más. Esa era la foto de la época. [Luego] empezaron a identificarse casos, y a atender casos de trata laboral, por lo que ya está claro que se encuentran estos dos tipos de explotación en el país, más allá de otras formas de trata que seguramente sigan invisibilizadas. (Sena, 1/11/22)

La ampliación de los servicios estuvo dada tanto por la incorporación de otros tipos de situaciones de explotación -además de la sexual- como por un aumento del compromiso presupuestal del Estado. Además de asumir el costo de implementación a partir del año 2013, fue ampliando su llegada territorial[50] en vínculo con la experiencia generada por la organización conveniante: *"*[en el servicio] *siempre hemos planteado las necesidades, lo que veíamos* […] *Cada licitación iba adaptándose a lo que veíamos en el territorio*[51]*. Y nosotros acompañábamos esos cambios, los considerábamos necesarios."* (Tuana, 30/10/24).

---

[46] A través de la implementación del Proyecto "Aplicación de medidas para la elaboración de una política pública sobre trata y tráfico de mujeres, niños/as y adolescentes con fines de explotación sexual comercial", financiado por la Unión Europea. En el cap. 7.c) se retoma este tema.

[47] El Proyecto incluyó también la instalación de un servicio piloto de atención a NNA gestionado por la misma organización en la órbita del INAU. En 2013, esta experiencia daría lugar a la creación del *Programa Nacional de Atención a Situaciones de Explotación Sexual Comercial y/o Trata* que suma a la atención directa de NNA acciones de capacitación, sensibilización, producción de conocimiento y orientación a equipos (Zina, 2018). Entre otras de larga trayectoria (como El Abrojo), El Paso ha sido organización conveniente con INAU desde el inicio, generando una sinergia y puente entre abordajes desde *el género* y *lo generacional* en este tipo de situaciones.

[48] En ese año se inaugura una sede del servicio en Cerro Largo a cargo de la organización local Movimiento Paulina Luisi. Por problemas de orden administrativo, a meses de iniciado el convenio la organización no puede seguir asumiendo sus obligaciones y los equipos técnicos continúan operando bajo el paraguas formal de El Paso.

[49] Con la aprobación de la Ley N.º 19.643 se explicita que InMujeres es responsable únicamente de la atención de mujeres en situación de trata, siendo el MIDES el depositario de la responsabilidad en el caso de varones y el INAU en el caso de NNA. Hasta ese momento, de manera excepcional, el servicio atendía también a varones (en general, casos de trata laboral).

[50] En los primeros 3 años de esta modalidad de gestión, el Servicio tuvo sede en Montevideo y cobertura nacional a través de diferentes estrategias (por ejemplo, la incorporación de un equipo itinerante de atención). A partir de 2019 se inicia el proceso de construcción de sedes regionales: primero en Cerro Largo (Melo) y luego en Tacuarembó (Paso de los Toros) y Paysandú.

[51] La entrevistada menciona un único momento de desacuerdo, aunque no se pudo reconstruir con exactitud el año.

Finalmente, al analizar las herramientas de la política[52] pueden observarse momentos con diferentes perfiles: entre el año 2011 y 2014 se construye una serie de instrumentos específicos que orientan la intervención del Estado (a nivel nacional, regional e internacional) ante situaciones de trata. En los últimos años en consideración de este trabajo, la consolidación de una ley integral y del primer plan de acción en la temática son las herramientas centrales. A cuenta de un análisis más detallado en los próximos capítulos, se destacan aquí dos características relevantes. En primer lugar, que la producción de diferentes tipos de encajes tiene vinculación tanto con los diferentes momentos de la política, como con los énfasis estratégicos de cada dirección. Además, si se revisan de manera detallada[53] los datos editoriales de cada encaje, dentro del primer grupo la autoría refiere a personas y/u organizaciones del MMF en coordinación con integrantes de InMujeres. En el segundo grupo, si bien los documentos están basados en la realización de consultorías externas -con diferentes grados de involucramiento con el producto final y su validación- la autoría está referida a la Mesa interinstitucional.

5) Mecanismos institucionales: evolución de las capacidades estatales en InMujeres para el trabajo en prevención y combate a la trata de personas

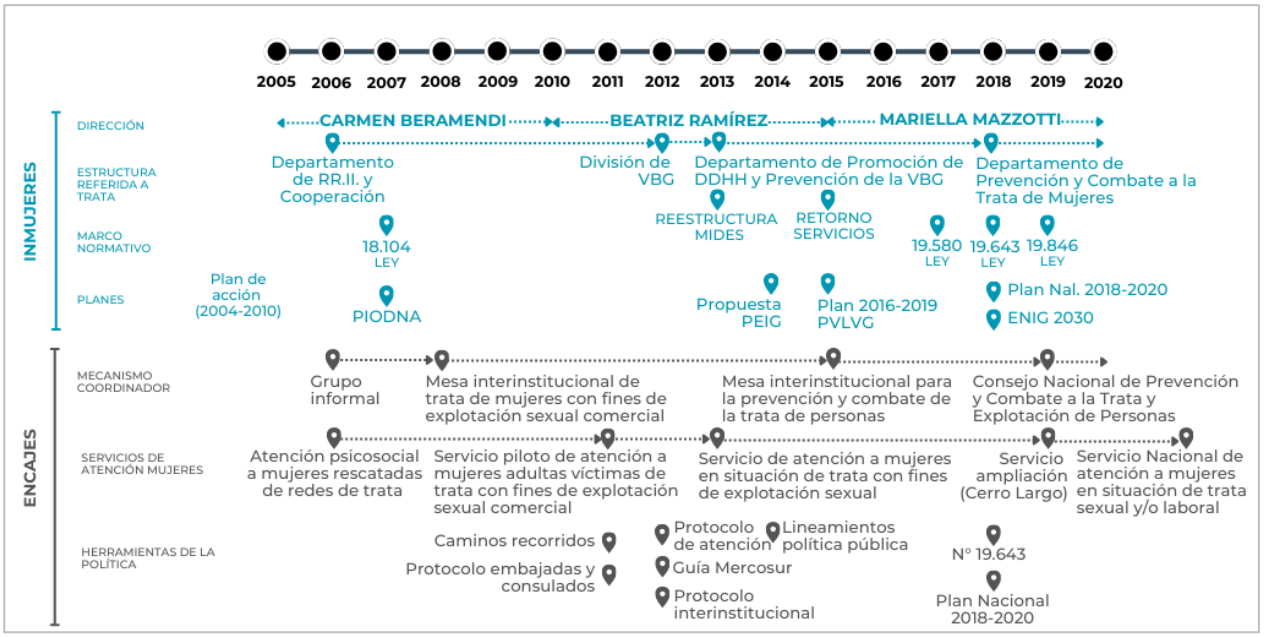
El objetivo de este apartado es relevar las diferencias entre administraciones en función de las capacidades estatales (acumulado institucional y capacidad político-estratégica), considerando que éstas son las variables en las que se pueden observar cambios en período[54]. En este recorrido se atienden tanto las capacidades en InMujeres como organismo rector de las políticas públicas sensibles al género, como en la especificidad de la problemática de la trata de personas. Como introducción, se presenta el cuadro que suma a la identificación de encajes, los hitos para este perfilamiento.

[52] Figuran en el relevamiento aquellas herramientas que pueden configurarse como encajes socioestatales desde una perspectiva de feminismo de Estado. Existen otros *artefactos* de acuerdo a la definición de Gurza et al. (2018) en el período que sin dudas sustancian el corpus del subsistema de manera integral, pero que no cumplen con la definición aquí trabajada. Desde el Estado, por citar sólo un ejemplo: Ministerio del Interior (2019). Desde sociedad civil: Prego (2020), Álvarez y Porta (2018), Prego y Tuana (2013); se referencia un ejemplo de cada organización del MMF central en el subsistema (El Paso, CasAbierta, RUCVDS, respectivamente) aunque como en el caso del Estado, existen otras tantas.

[53] En el Anexo 2 puede revisarse esta información.

[54] Como advertencia introductoria, se señalan aquí los rasgos generales de cada una de las direcciones de InMujeres, aunque los procesos en las instituciones no necesariamente empiezan y terminan de manera estricta con cada mandato.

FIGURA 3: Línea temporal del subsistema prevención y combate a la trata de personas: ENCAJES SOCIOESTATALES + INMUJERES



Fuente: Elaboración personal con base en relevamiento bibliográfico y entrevistas.

Tal como señalan Rodríguez Gustá et al., en el período Uruguay mejora el diseño de su MAM fundamentalmente al elevar su jerarquía formal, promover planes de igualdad y establecer mecanismos de coordinación y consejos con distintos niveles de enraizamiento con la sociedad civil (2017: 472). Respecto de las capacidades burocráticas construidas, se reconoce la presencia de algunas herramientas pero con un desarrollo desigual a la interna de la institución (op. cit.: 460). Avanzando en esta caracterización, en las tres administraciones del período progresista se concretaron herramientas específicas de planificación de las acciones del Estado hacia la igualdad de género, con una vocación transversal, de coordinación intersectorial y abierta -en diferentes modalidades- a la participación de actores del MMF[55]. El *PIODNA* (InMujeres, 2007) de la gestión Beramendi y la *Estrategia Nacional para la Igualdad de Género al 2030* (CNG, 2018) de la gestión Mazzotti fueron edificados a partir del diálogo con actores del Estado y el MMF[56]. En la gestión

[55] Al inicio de la etapa en análisis el único plan vigente era el Plan de Acción 2004-2010 elaborado por el CNCLVD, que no contemplaba ninguna acción sobre trata de personas. No obstante, sí reconocía el trabajo de décadas de la *"Sociedad Civil organizada"* en la respuesta a *"víctimas de violencia doméstica"*, y la necesidad de una *"acción coordinada entre Sociedad y Estado"* para tener resultados en este ámbito (CNCLVD, 2003). Las coordinadoras de la RUCVDS -organización que representó a ANONG en la redacción del Plan- fueron Carmen Beramendi (quien sería Directora de InMujeres entre el 2005 y el 2010), Andrea Tuana (integrante de Foro Juvenil - Programa El Faro, posteriormente El Paso) y Ana María Nocetti. Mariella Mazzotti (Directora de InMujeres en 2015-2020) fue la representante del Congreso de Intendentes en su calidad de *"Presidente"* de la Comisión de la Mujer de la IMM.

[56] Las estrategias de trabajo con actores fueron distintas, a tono con los distintos énfasis y tipo de vínculo establecido en cada gestión. En InMujeres (2007) y CNG (2018) pueden revisarse las características de las convocatorias. A grandes rasgos, el proceso *PIODNA* apeló a una participación masiva de mujeres de todo el país, no sólo integrantes de las organizaciones centrales del MMF. La *Estrategia*, en cambio, convocó a organizaciones con una trayectoria de incidencia en el Estado de más largo aliento, en general ya insertas en espacios de articulación socioestatales.

Ramírez se elaboró una *Propuesta hacia un plan estratégico para la igualdad de género* (InMujeres, 2014a), documento donde se reformulaba el ya caduco *PIODNA* a partir de su evaluación[57] (Guzmán, Frías, Agostino, 2012). La *Propuesta* se presentó en 2014 con el objetivo de ser el puntapié inicial para la discusión también con actores del MMF (InMujeres, 2014a). A partir de la gestión Ramírez, además, los planes comenzaron a incorporar instrumentos específicos para el monitoreo de las políticas, elemento que había sido señalado como una debilidad tanto del *PIODNA* (Guzmán, Frías, Agostino, 2012) como del *Primer plan de lucha contra la violencia doméstica 2004-2010* (Herrera, 2012).

Al inicio de la tercera administración progresista, se presenta el *Plan de acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional* (CNCLVD, 2015), en donde por primera vez se incluye la trata como una manifestación de la violencia, *"lo que permite consolidarlo como un problema objeto de intervención del Estado."* (Tuana, 2018: 55)

Sobre los espacios formales de articulación intersectorial, al ya existente CNCLVD (constituido a partir de la Ley N.º 17.514), se suma el CNG en el primer gobierno progresista, presidido también por InMujeres en tanto organismo rector de las políticas de género en el país (Ley N.º 18.104). La segunda administración tiene como característica la continuidad de estos espacios, y en la tercera pueden observarse avances amparados en un aumento sustantivo de normativa específica (Ley N.º 19.580 y Ley N.º 19.846) que modifican la conformación y denominación de los anteriores Consejos, sumando al CNTE como espacio de coordinación intersectorial con soporte legal (Ley N.º 19.643). El devenir del MAM en Uruguay tiene puntos de contactos con la realidad regional en cuanto esta edificación progresiva de consejos, redes y puntos focales con otros espacios estatales prevén algún tipo de *interfaz formal* con actores del MMF (Rodríguez Gustá, Madera y Caminotti, 2017: 458-461). El punto está, de manera central, en identificar si dichos espacios realmente funcionan para que actores del MMF puedan influir en las políticas, o son únicamente de encuentro e intercambio de información (op. cit.), aspecto que se profundiza en el capítulo 7) de análisis de los mecanismos relacionales.

Si se observa el proceso de constitución del espacio de la trata de personas en el organigrama de InMujeres, hasta el año 2012 la temática se trabaja desde el Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación del Instituto, respondiendo a la fuerte influencia de recursos -técnicos y financieros- de cooperación internacional. A continuación, pasa a formar parte de la División de VBG y rápidamente -con influencia de procesos institucionales ocurridos en el MIDES que se retoman próximamente- en un nuevo Departamento que excedía en sus competencias la

[57] De la evaluación participaron actores sociales en un esquema similar (aunque de menor alcance) al proceso de construcción del *PIODNA* (InMujeres, 2014b).

temática. El último giro se produce sobre el año 2018, cuando formalmente se constituye un Departamento específico, también incluido en la División de VBG de InMujeres. Estas diferentes modalidades de estructura funcional[58] dan cuenta del proceso de institucionalización diferenciado antes aludido, en sintonía -o mutua constitución- con los avances en el subsistema a partir de la construcción de encajes.

La segunda dimensión para valorar las capacidades estatales en el período es la vinculada con la capacidad de enmarcar el debate (Mc Bride, Mazur, 2010, 2018), aquí operacionalizada como la capacidad político-estratégica de cada administración para dirigir, controlar y administrar sus instituciones a partir de la selección de los problemas que se buscan atender y los medios para enfrentarlos (De Anchorena, 2017). Es reconocido que el liderazgo de InMujeres en la temática ha producido que el debate se estructure desde una perspectiva feminista y de derechos humanos por sobre otros ejes posibles (Rodríguez, 2022). Aunque las tres administraciones lograron este enmarcamiento, los caminos tuvieron medios bien diferenciados.

En el período 2005-2010 la dirección de Carmen Beramendi tuvo el desafío de construir, a partir de la magra estructura heredada del viejo Instituto en el MEC[59] y el cúmulo de demandas desde el MMF, una nueva institucionalidad. Además del proceso *PIODNA* ya reseñado, Beramendi articuló una serie de espacios informales de encuentro y diálogo entre actores del Estado y el MMF.

Este rasgo fue particularmente explícito para el trabajo en el incipiente subsistema de prevención y combate a la trata de personas. Ello se destaca en otros estudios (Rodríguez, 2022) y también fue una referencia constante en las entrevistas realizadas: *"es una directora que abre, que amplía, que incorpora, que integra, que te pone en un lugar de «te voy a escuchar», «tomo lo que vos me decís», es una impronta de Carmen de ampliar mucho y de permitir que se desarrollen cosas."* (Tuana, 30/10/24).

Tanto el grupo informal (2006) como la Mesa interinstitucional (2008) funcionaron en esta administración como un espacio abierto y flexible, que recibía e iba construyéndose en una intensa interacción entre actores del Estado -para quienes esta realidad era nueva- y actores del MMF,

[58] Si bien no forma parte de la indagación, es importante remarcar que en todas las modalidades de estructura funcional mencionadas no hubo más de dos o excepcionalmente tres personas trabajando directamente en la temática -además de los mandos medios, jerarcas y coordinaciones puntuales-.

[59] Estos antecedentes institucionales hicieron que en los primeros años de gestión pueda observarse el paulatino proceso de pasaje de funciones de una institución a otra. En el caso de las acciones vinculadas de manera específica al fenómeno de la trata, las primeras actividades en 2005 y 2006 de visibilización y coordinación entre instituciones estatales con organismos internacionales fueron coordinados por el MEC, a través de su recientemente conformada Dirección de Derechos Humanos. Por ejemplo, el primer seminario sobre la temática: *"La lucha contra la trata de personas: un nuevo desafío para los Estados"*, fue coorganizado en 2005 entre la OIM y esta Dirección del MEC, dando lugar a una publicación que recogió los avances institucionales nacionales en la materia (Prego, 2011: 47).

quienes desde el trabajo en territorio habían empezado a identificar situaciones que excedían sus tradicionales espacios de actuación. En palabras de Beramendi:

> No era como esta cosa que vi después de "consejos". Muchas veces en esos lugares no hay posibilidad de debate. […] Creo mucho en esos espacios de informalidad, apuesto mucho a que, al mismo tiempo que construís el espacio ordenadito y que todo te queda bárbaro, hacer eso. […] se confunde con el caos y se confunde incluso institucionalizar con el orden, y con dejar los mecanismos que queden. Pero esos mecanismos pueden perder sentido si se los formaliza. No estoy en contra de la institucionalidad, pero creo que hay un problema en creer que construyendo institucionalidad se construye política pública. Más si la institucionalidad no se articula de manera permanente con el movimiento. (Paz Frontera y Alcaraz, 2023a)

En la administración 2010-2015 InMujeres procesó a una reestructura en línea con los cambios instrumentados en todo el inciso que implicaron una *"redimensión de la rectoría en género"* (InMujeres, 2014b: 54). El principal movimiento estuvo vinculado a que, en 2013, los servicios de atención a mujeres (en todas sus modalidades, incluyendo la atención a mujeres en situación de trata) pasaran[60] a depender de la Dirección Nacional de Desarrollo Social, una unidad ejecutora nueva creada en Ministerio[61]. Ante esta situación, la Directora Beatriz Ramírez reconocía *"la tensión que supuso que el Instituto no pierda su presencia en el Ministerio,* [por lo que] *ahora queremos ser una rectoría potente, un contralor que asegure la eficiencia de las políticas públicas."* (UyPress, 2013).

Este rol rector que definió estratégicamente la administración puede explicar, en parte, la profusión de herramientas de política pública que se realizaron en el período -reseñadas en el capítulo correspondiente a la identificación de encajes- que tuvieron por objetivo orientar el abordaje de la problemática de la trata, fundamentalmente de mujeres y NNA. La construcción de un marco que integrara las conceptualizaciones de violencia basada en género y generaciones de manera articulada, fue, en efecto, una innovación del período[62] que también influenció el trabajo en el subsistema:

> "Aunque no tenemos ley de Trata todavía, vamos a tomar la ley de Migración (18.250) para actuar cuando el cruce de personas de un lado a otro de la frontera implique fines de explotación sexual, considerando a mujeres, niños, niñas y adolescentes", afirmó la titular de Inmujeres. […] A esta atención especializada, se

[60] Esto representó una pérdida del entorno del 80% del presupuesto anual del InMujeres así como una reducción significativa de sus recursos humanos, que pasaron a formar parte de esta nueva División en el MIDES (InMujeres y MRREE, 2015: 16). Como contraparte, es en este momento que el Estado asume con fondos presupuestales propios la implementación del servicio de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual, aspecto mencionado anteriormente.

[61] Esto orientó modificaciones en el organigrama del Instituto (InMujeres, 2014b: 55) de manera de fortalecer su estructura interna, produciéndose -entre otras- la constitución del Departamento de DDHH y Prevención de la VBG antes mencionado.

[62] Esta articulación, basada en el diálogo interinstitucional entre el CNCLVD y el SIPIAV en el marco de la implementación de la *Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia basada en Género* en intersección con lo generacional (InMujeres, 2014b: 69) tuvo por objetivo la *"integración de las políticas públicas focalizadas en la violencia de género y las políticas públicas focalizadas en la violencia hacia niños niñas y adolescentes"* (CNCLVD, 2012: 22). La implementación conjunta entre el CNCLVD y el SIPIAV del Proyecto del Fondo Fiduciario de Naciones Unidas *Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes* tuvo como uno de sus componentes la "Trata de personas", mediante el cual se realizaron instancias de capacitación, seminarios y documentos de diversa índole.

> suma al Sistema Integrado de Protección de niñas, niños y adolescentes, y la atención a mujeres víctimas de violencia (y su posterior derivación) realizada por funcionarias del Instituto. "Es muy importante que continuemos con la unión de estos dos servicios de interés: el de Inmujeres y el del Inau, manejando un marco conceptual en común", agregó. (UyPress, 2013)

La última gestión del período en estudio, liderada por la Directora Mariella Mazzotti, recuperó los contenidos más *mainstream* sobre el trabajo institucionalizador de políticas sensibles al género. De acuerdo a Guzmán, institucionalizar la *problemática de género* en el Estado se vincula tanto con un cambio en los marcos de sentido que orientan el diseño de las políticas, como cambios en las agendas institucionales, en líneas de acción específicas, así como innovaciones en la construcción de mecanismos, marco normativo y recursos (2001: 5). En el período Mazzotti puede verse una aceleración de este proceso: se sancionaron una cantidad inédita de leyes centrales para las políticas sensibles al género -tal como se relevó anteriormente[63]-, se dieron saltos de formalización del mecanismo coordinador (en 2015 y 2019), y se construyeron instrumentos de acción de orden general y largo plazo (CNG, 2018), por una vida libre de violencia basada en género (CNCLVD, 2015) y específica en prevención y combate a la trata de personas (Mesa Interinstitucional, 2018). Así, la orientación de InMujeres en estos años tuvo como centro *"La aprobación del marco legal y la creación de la institucionalidad* [como] *un piso administrativo fundamental que ha permitido sostener, implementar y mejorar las iniciativas destinadas a cumplir con los objetivos de la política de género."* (CNG, 2018: 16).

En declaraciones de Mazzotti pueden percibirse estos énfasis: la distancia con el MMF, el vínculo con actores parlamentarios y la relevancia que adquiere el construir institucionalidad en el Estado:

> Algo importante es el vínculo con la institución nacional, el Instituto de las Mujeres, con el cual el movimiento feminista es mucho más exigente y mucho más distante […] Las redes de apoyo entre las parlamentarias y el ejecutivo son muy importantes. Pero yo no participé de ningún espacio formal entre feministas. No había, no lo incentivé tampoco. Pero sí las alianzas. […] Así como el feminismo presiona de afuera, necesitás un motor que presione adentro. (Paz Frontera, Alcaraz, 2023b)

Esta *"impronta más de gestión, de formalidad, de que todo esté en su lugar, el orden*" (Tuana, 30/10/24), orientó cambios dentro de la estructura de InMujeres[64]: "*aparece un departamento dentro de la División, con el nombre específico, la ampliación de los servicios, el asignar más recursos, abrir otras sedes* […] *eso surge en la gestión Mazzotti, es como una consolidación; y no*

[63] Los procesos de trabajo de las tres grandes leyes del período tuvieron derroteros similares: los proyectos sancionados fueron presentados por el Poder Ejecutivo a partir de anteproyectos construidos desde espacios interinstitucionales coordinados y/o presididos por InMujeres con asistencia de consultoras expertas: en las tres leyes participó Diana González, en dupla con Alicia Deus para la ley de igualdad (trabajada en el CNG) y de violencia basada en género hacia las mujeres (trabajada en el CNCLVD).

[64] En 2015 y como una de las primeras medidas de su gestión, los servicios de atención a mujeres (en todas sus modalidades) vuelven a formar parte del InMujeres. La segunda medida fue el re-perfilamiento del CNG, incorporando como integrantes a altas autoridades de la época.

es menor la aprobación de la ley integral, que refiere en paralelo a otros resortes, pero también a la dirección del InMujeres." (Sena, 25/10/24).

En este nuevo ordenamiento de la interinstitucionalidad para el trabajo en políticas sensibles al género, se termina desatando el nudo entre el género y lo generacional; si bien se reconoce la interseccionalidad de los conceptos (no en vano el Plan 2016-2019 mantiene la *"mirada"* generacional), quedan claramente definidas las responsabilidades de la atención y trabajo hacia mujeres, por un lado, y de NNA por el otro.

Como resumen de lo desarrollado en este acápite, a continuación se presentan los valores que asumen las variables institucionales en observación. Es importante referir, nuevamente, que la lectura conjunta con la Figura 3 ofrece un panorama de cómo la construcción de encajes está vinculada mutuamente con la construcción del espacio institucional de la trata en InMujeres.

CUADRO 1: Capacidades estatales en InMujeres referidas al subsistema de prevención y combate a la trata de personas

DIMENSIÓN	INDICADOR	VALOR 2005-2010	VALOR 2010-2015	VALOR 2015-2020
Capacidad burocrática	Acumulado institucional	**Incipiente**	**En desarrollo**	**En desarrollo**
Capacidad de enmarcar el debate	Capacidad político-estratégica	**SÍ** *"la informalidad como estrategia"*	**SÍ** *"la rectoría como estrategia"*	**SÍ** *"la institucionalidad como estrategia"*

Fuente: Elaboración personal; en Anexo 3 se sistematiza la información que da sustento a esta valorización.

6) Mecanismos sociales: relevamiento y características de actores colectivos en el MMF

Para identificar y profundizar en el conocimiento de los actores del MMF en el subsistema en estudio, se requirió tomar decisiones metodológicas en múltiples niveles que necesariamente restringen su visión como un *campo discursivo de acción* (Álvarez, 2019: 76-78) desarrollada en el primer capítulo teórico. Así, más que un relevamiento exhaustivo de todos los actores del MMF que se activaron o tuvieron potencialidad para activarse en el período progresista, se generó una

muestra intencionada[65] que dé cuenta de los actores centrales del subsistema y de tendencias que contribuyan a dar respuestas a los objetivos de esta monografía.

La observación está centrada únicamente en actores colectivos del MMF[66]. Se incorporaron en el análisis aquéllos que tuvieron actividad en el período en estudio (marzo 2005-marzo 2020), que cumplen con las condiciones para considerarse una organización de mujeres -sean o no feministas- (McBride y Mazur, 2008: 226-227)[67] y que desarrollaron una línea específica de trabajo en trata de personas[68]. Sobre este requisito se hizo una excepción en función de las exigencias del ACF para la consideración de un subsistema de política, que implica identificar también a los actores potenciales que podrían activarse en este campo[69].

Siguiendo el esquema analítico de las pasadas secciones, se presenta a continuación la línea temporal del subsistema incorporando actores del MMF. En seguimiento de la operacionalización que guía este trabajo, en el Anexo 4 puede revisarse una síntesis del perfil de todas las organizaciones o colectivas y los valores que asumen las variables relevadas.

---

[65] Para elaborar el listado de colectivas y organizaciones, se partió del mapeo realizado por Lissidini y Filgueira (2023b) y la revisión de actores del MMF que participaron en la construcción de encajes socioestatales del subsistema. En este último grupo la revisión es exhaustiva; a estos efectos, se relevan los créditos de las publicaciones, asistencia de delegaciones a comisiones parlamentarias, convenios y proyectos de cooperación, y actas públicas de los mecanismos coordinadores. Para las restantes organizaciones y colectivas del MMF se utilizó la técnica de bola de nieve, utilizando como *informantes* las plataformas en redes sociales (Instagram, Facebook y X, según el caso) de cada actor, y como *nuevos informantes* las organizaciones y colectivas en menciones directas, seguidores/seguidos y reposteadas. El listado generado fue luego validado con las personas entrevistadas.

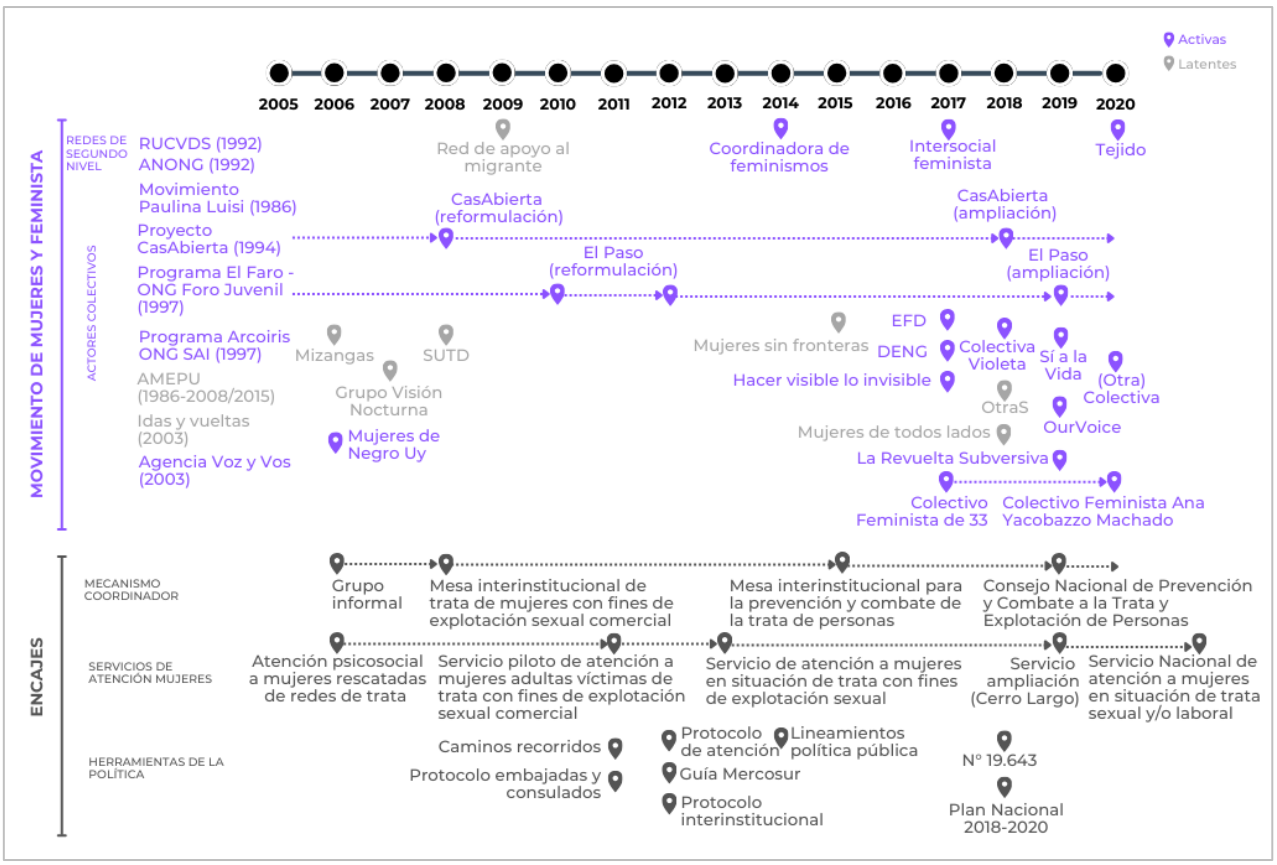
[66] La dimensión individual se retoma en el capítulo próximo mediante la reconstrucción de trayectorias personales.

[67] Actores que en el período han tenido líneas de trabajo específicas en trata pero que no forman parte del MMF -Rotary, por ejemplo, quienes desarrollaron un programa de sensibilizaciones territoriales sobre el tema- no son tenidas en cuenta. Con IPRU ocurre algo similar: si bien en documentos oficiales (Benedet, et al., 2011) se referencia su participación en los primeros tiempos de trabajo del mecanismo coordinador, las personas entrevistadas no recuerdan su participación en el mismo, por lo que no fue posible trazar vínculos con el MMF. Otro actor vinculado al subsistema y a sus organizaciones profesionalizadas centrales que no se ajusta a la definición que aquí se maneja de organizaciones de mujeres y/o feministas es SERPAJ: Perico Aguirre fue un facilitador para el establecimiento del Programa CasAbierta (Ortiz, 24/10/24) y los Informes Anuales de DD.HH. incorporan sistemáticamente la temática (algunos de ellos, citados en este trabajo). Un último actor que no se incorpora en el relevamiento por las mismas razones es el CCU de Paysandú, quienes implementaron un Proyecto entre 2010-2014 junto con El Paso de sensibilización, capacitación y concientización social a nivel regional (Mesa Interinstitucional, 2014: 43).

[68] La definición de lo que es tener una línea de trabajo en trata de personas es tan variable como diversas son las propias organizaciones o colectivas: incluyen desde equipos formalizados -rentados- de trabajo con personas en situación de trata (fundamentalmente mujeres) a publicaciones esporádicas en redes sociales en las colectivas menos formalizadas. El punto de quiebre para incluir, o no, a colectivos en el relevamiento es que por lo menos hayan realizado una acción de orden público (publicación en redes sociales u otro tipo de actividad de visibilización) en fechas claves a lo largo del período de estudio. A estos efectos se revisaron las fechas: 30 de julio - "Día Mundial contra la Trata de Personas" establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2013, y 23 de setiembre - "Día Internacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños" dispuesto por la Conferencia Mundial de la Coalición Contra el Tráfico de Personas en coordinación con la Conferencia de Mujeres en 1999. Esta definición deja por fuera a actores colectivos que podrían englobarse dentro de la categoría de organizaciones de mujeres (mas no feminista) pero que no tienen un abordaje particular sobre trata de personas: por ejemplo, las organizaciones religiosas que participaron del trabajo en comisiones para incidir en el proyecto de la que fuera luego sancionada como Ley N.º 19.643, con opiniones críticas únicamente respecto de la flexibilización del procedimiento IVE para mujeres migrantes (CEMUR, por ejemplo).

[69] En este caso, el objetivo fue dar cuenta de por lo menos una organización del MMF que cumpliera con los requisitos establecidos en los ámbitos de tensión conceptual que se trabajan en este trabajo. Se amplía este aspecto en el cap. 7.a)

FIGURA 4: Línea temporal del subsistema de prevención y combate a la trata de personas: ENCAJES+ACTORES COLECTIVOS DEL MMF



Fuente: Elaboración personal con base en relevamiento bibliográfico y entrevistas.

Hay dos aspectos de la sistematización que son particularmente relevantes y visualmente accesibles: el efecto de mutua constitución entre Estado-actores del MMF de tipo profesionalizado a partir de la construcción de encajes, y la expansión de actores del MMF que irrumpe en este subsistema de política pública. En efecto, es manifiesta la aparición exponencial de colectivas enfocadas en la trata de personas -particularmente, por la trata de mujeres con fines de explotación sexual- a partir del 2017, a tono con la irrupción de una nueva oleada feminista en el país[70]. Numerosos estudios identifican un *despliegue feminista* (Casanova, 2022), un *tiempo de rebelión* (Furtado y Grabino, 2019), una nueva *primavera feminista* caracterizada por el surgimiento de organizaciones integradas en gran parte por mujeres jóvenes, autoproclamadas autónomas y con *"una praxis feminista propia, fuera de los códigos de la política tradicional."* (De Giorgi, 2021: 34). Esta praxis es *"una experimentación política no estadocéntrica"*, que pone en el centro el

[70] El Primer Encuentro de Feminismos realizado en 2014 generó el caldo de cultivo para una masificación del movimiento, que se vio en su máxima expresión a partir de las marchas del 8 de marzo de 2017 en sintonía con acciones a nivel global. (Lissidini y Filgueira 2023a: 207).

"*«entre mujeres», el llamado a otras a auto-organizarse, y la interpelación a la sociedad a hacerse cargo de una jerarquía que la desgarra."* (Menéndez, 2019: 84).

En la propia definición de otra de las colectivas autónomas centrales del MMF en esta área temática se rescata esta característica, que implica una materialización del clivaje entre autonomía vs institucionalización (Lissidini y Filgueira 2023a) a la interna de MMF: "*Nuestras acciones se sostienen desde la militancia social, la autogestión y el autofinanciamiento, no somos parte del Estado ni una Organización no Gubernamental (ONG)."*[71] En palabras de una de las entrevistadas:

> No nos interesaban esos lugares de poder […] hemos hecho un montón de intervenciones callejeras, porque en definitiva nuestro reclamo era más a la sociedad en sí […] creemos que nosotras tenemos el poder […] los fines de la colectiva siempre fueron separados de lo estatal. (Buslón, 10/10/24)

El clivaje también puede rastrearse en las nuevas instancias de segundo nivel[72] que surgen en el período: la Coordinadora de feminismos (2014) -posteriormente, también Tejido (2020)- nuclean este tipo de agrupaciones desde donde se articulan las Alertas Feministas, y en 2017 se crea la Intersocial Feminista, con un enfoque más tradicional en donde la denuncia y demanda al Estado son estrategias priorizadas (Lissidini y Filgueira 2023a: 210).

El *poner en la calle* el tema de la trata de personas, y fundamentalmente de mujeres con fines de explotación sexual, es reconocido por integrantes de grupos profesionalizados como un aporte específico de este tipo de colectivas: *"hay muchas mujeres muy poderosas en Uruguay en este sentido, que han puesto* […] *su saber en lo público y* [con una] *potencia* […] *que admiro"* (Capurro, 3/10/24). El trabajo territorial, de cercanía, sobre todo en el interior del país, también es un valor agregado de estas colectivas, que contribuyen a visibilizar y seguir de cerca la problemática:

> Estas irrupciones de nuevos movimientos tienen una cosa muy valiosa […] de ser colectivos que están en territorios muy hostiles. Porque una cosa es hacer eso en Montevideo, donde tenés otros respaldos, y otra cosa es hacer eso en un territorio donde estás sola y son «las locas» […] Y por otro lado, me parece que en los temas de trata, el trabajo en los barrios, con ese feminismo más popular […] es muy importante, porque es ahí donde a veces uno puede empezar a visualizar esta problemática. (Tuana, 30/10/24)

Entre el panorama de organizaciones o colectivas autónomas existe un parteaguas vinculado con la capacidad de resonancia de cada una. Tanto en el relevamiento en redes sociales como del análisis de las entrevistas, surgen dos actores centrales a nivel nacional: el Encuentro de Feministas Diversas (EFD) y Dónde están nuestras gurisas (DENG). A la gran mayoría de las otras colectivas relevadas aplica la categoría de *pequeño grupo*, en los cuales *"unas pocas jóvenes feministas*

[71] Descripción en la web de DENG.

[72] La tercera organización de segundo nivel mencionada en el esquema es la Red de Apoyo al Migrante, creada por el impulso de la ley de migraciones de 2008, que establece la necesidad de contar con un interlocutor proveniente de la sociedad civil. Al no formar parte del MMF y relevársela como actor latente, no se profundiza en su rol.

politizan sus experiencias personales y crean sus propios programas de formación […]*"* (De Giorgi, 2021: 35)[73].

Dentro del EFD, el trabajo en el marco del Proyecto Desaparecidas comienza a la par que su fundación, en una búsqueda por *"encontrar un nicho"* (Buslón, 10/10/24) que no estuviera ya cubierto por el MMF, y muy en vínculo por el contacto directo con casos de desapariciones de mujeres. En un principio el objetivo fue *"marcar agenda sobre el tema, conocer más"* y empezar a trabajar en una actualización de los registros y mapeo de personas ausentes (Buslón, 10/10/24). En el caso de DENG, tienen una orientación más próxima a las familias, de acompañamiento y búsqueda activa de las mujeres desaparecidas. Desde esta vocación autonómica, además de las coordinaciones ya mencionadas, se registran también algunas actividades y vasos comunicantes con grupos profesionalizados:

> En un primer período, cuando ellas se empezaron a conformar, tuvimos mucho diálogo. Incluso mucha transferencia de lo que nosotras sabíamos, por dónde íbamos. Después, son organizaciones que nosotras sabemos que están haciendo eso, y ellas saben que nosotras estamos acá. Y cada tanto nos comunicamos. Y vamos generando cosas. (Tuana, 30/10/24)

La segunda constatación que surge de la línea temporal está vinculada con las características de las organizaciones que forman parte de la coalición de causa con InMujeres en el subsistema[74]: tienen una actuación de larga data, son grupos de tipo profesionalizados con experiencia de cogestión con el Estado y, conforme a las expectativas teóricas de mutua constitución, fueron ajustando sus formatos y reformulándose a la par que se construyeron encajes en el subsistema[75].

En el caso de CasAbierta[76], la reformulación del Programa en 2008 está vinculado con que:

---

[73] Esto rasgo -tal como se explicitaba al inicio del capítulo- agrega complejidad en la tarea de un relevamiento exhaustivo.

[74] Del relevamiento presentado en el Anexo 4, se hace notar que las organizaciones que forman parte de la coalición de causa con InMujeres son El Paso, CasAbierta y la RUCVDS (representada históricamente en el subsistema por SAI – Programa Arcoíris), y de manera ocasional también el Movimiento Paulina Luisi y la Agencia Voz y Vos (de El Abrojo).

[75] Un hecho que abona esta constatación es que en uno de los primeros diagnósticos para Uruguay sobre trata de personas con fines de explotación sexual se detalla que en *"la sociedad civil, no se ha identificado una organización que específicamente se ocupe de la Trata. Sin embargo existe una red de organizaciones no gubernamentales que realiza trabajo preventivo y de integración social tanto con niños como con jóvenes. Algunas trabajan también el fenómeno de la violencia doméstica y el abuso sexual* […] *quienes* […] *constatan que existe un vínculo entre el maltrato del cuerpo en la infancia, en el hogar, y el posterior ejercicio de la prostitución o la vulnerabilidad a diversas formas de explotación sexual."* (OIM, 2006: 298) Son estas organizaciones, reconfiguradas durante los primeros años de construcción del subsistema para atender el fenómeno, las que luego se reconocerán como referentes locales en la temática.

[76] Las Hermanas Oblatas del Santísimo Redentor son una congregación católica con presencia en Uruguay desde 1932. Se reconocen como un grupo de *"mujeres especialmente sensibles al dolor de otras mujeres"* con un compromiso *"en favor de la igualdad, la justicia, la liberación y la vida"*. (página web Hermanas Oblatas). En el año 1994 se inaugura el Proyecto CasAbierta, en sintonía con un retorno a la misión oblata a nivel global (Capurro, 3/10/24) de trabajo con mujeres en situación de prostitución. En el país ya implementaban un programa de internados y pensionados en convenio con Iname dirigido al egreso de adolescentes de la institución (Ortiz, 24/10/24). A partir de la reformulación del Programa en 2008, redefinen también las áreas de actuación que se sostienen hasta la actualidad: la prevención, la asistencia directa a mujeres y el trabajo interinstitucional en red con el Estado y sociedad civil, con el objetivo de *"incidir en la realidad de la violencia de género que viven las mujeres en situación de prostitución y de trata para la*

> […] en el equipo técnico empezamos a ser conscientes que algunas situaciones, que nosotras a todas les decíamos de «explotación sexual o trabajo sexual» […], tenían indicadores de trata. Empezamos a darnos cuenta de la necesidad de capacitarnos […] empezamos a ver esa realidad, que no era una realidad aparte, sino que tenía que ver con la misma población que atendíamos. […] y llegó un momento que decidimos que teníamos que participar […] Empezamos [a participar del mecanismo coordinador] cuando nos vinculamos con esta realidad de la trata, y entendimos que teníamos que integrarnos más formalmente. (Ortiz, 24/10/24)

La participación en la primera Mesa, e incluso la integración en espacios de coordinación de la sociedad civil organizada (ANONG, aproximadamente en el 2012), estuvo vinculada a la generación de una estructura que pudiera sustentar la incidencia en la política pública en ciernes, en una línea de trabajo que es particular del Programa en Uruguay: la *incidencia* no es un mandato de la congregación, sino un componente particular que no está presente en otros países (Ortiz, 24/10/24). Otro rasgo característico de las oblatas en Uruguay tiene que ver con la conceptualización y reconocimiento del trabajo sexual, en *"una reflexión como equipo que es diferente* [a la de otros países]*"* (Ortiz, 24/10/24). Sobre este particular, el trabajo específico en trata también da cuenta de estas diferencias: *"Tanto en Argentina como en Brasil, los proyectos oblatas no están tan directamente vinculados con la trata de personas; sí tuvieron experiencia de atender algunas situaciones, pero están más abocadas con la atención en «prostitución» como se denomina allá."* (Ortiz, 24/10/24).

La ampliación territorial del servicio de CasAbierta en el año 2018 también da cuenta del proceso de mutua constitución en el marco de la actuación en el subsistema: surgido a partir del Proyecto *Fronteras en Acción* (de ejecución conjunta con OIM), tuvo como objetivo prevenir *"situaciones de vulnerabilidad en contextos de movilidad de población, con particular atención en los delitos de trata de personas"* (OIM; marzo 9, 2016), corriéndose de esta manera de la *"misión original de las religiosas oblatas"* referida a la atención de mujeres en el *"circuito de lo que es la prostitución, el trabajo sexual"* (Capurro, 3/10/24).

En el caso de la ONG Foro Juvenil - El Faro y El Paso[77] puede observase una lógica análoga. El Foro era una organización con una historia de convenios con el Estado en el área de protección y atención a NNA en situaciones de vulnerabilidad. Es en este trabajo que comienzan a identificar situaciones de trata, y a partir de entonces se da inicio a una línea de intervención social y de investigación propia -diferenciada de sus antecedentes históricos- que se consolida con la

explotación sexual; a través de espacios de empoderamiento y protagonismo para la defensa de sus derechos." (página web CasAbierta).

[77] El Programa El Faro (de la OSC Foro Juvenil) comienza a implementarse en 1997 con un servicio pionero de atención a adolescentes víctimas de violencia doméstica en convenio con el Estado, ampliando luego la atención también a NN y mujeres víctimas de violencia desde una *"perspectiva comunitaria, articulando los enfoques de género y generación desde un abordaje interdisciplinario y desde un enfoque de Derechos Humanos"* (Tuana y Molas, 2011: 12). El Paso continúa esa propuesta como una organización *integrada a los movimientos sociales* (forma parte activa tanto de la RUCVDS, como ANONG y la Intersocial Feminista) con *"tres líneas prioritarias de trabajo: la intervención en el campo social y comunitario, la incidencia en políticas públicas y la producción y transferencia de conocimientos en forma permanente"* (página web El Paso).

fundación de El Paso. En la medida que el vínculo en el subsistema se materializa y comienzan a implementar las diferentes modalidades del servicio -y por tanto a ampliar su red de acción a la atención a mujeres en situación de violencia- se perfila la nueva organización, asumiendo los convenios que venían ejecutándose y los equipos técnicos que en ellos trabajaban.

Este proceso de mutua constitución es visible también en el despliegue territorial que adquiere progresivamente la organización en paralelo con el encaje servicios. En efecto, sólo durante un breve período otra organización de la sociedad civil cogestionó una sede del servicio con InMujeres (Movimiento Paulina Luisi, en Cerro Largo). Cuando por razones administrativas la OSC originaria no pudo sostener la provisión, *"el equipo nos contacta y pide si podemos darles ese paraguas institucional"* (Tuana, 30/10/24). El Paso también comenzó a expandirse territorialmente a instancias del desarrollo del servicio, llegando incluso a departamentos donde antes no tenía presencia[78].

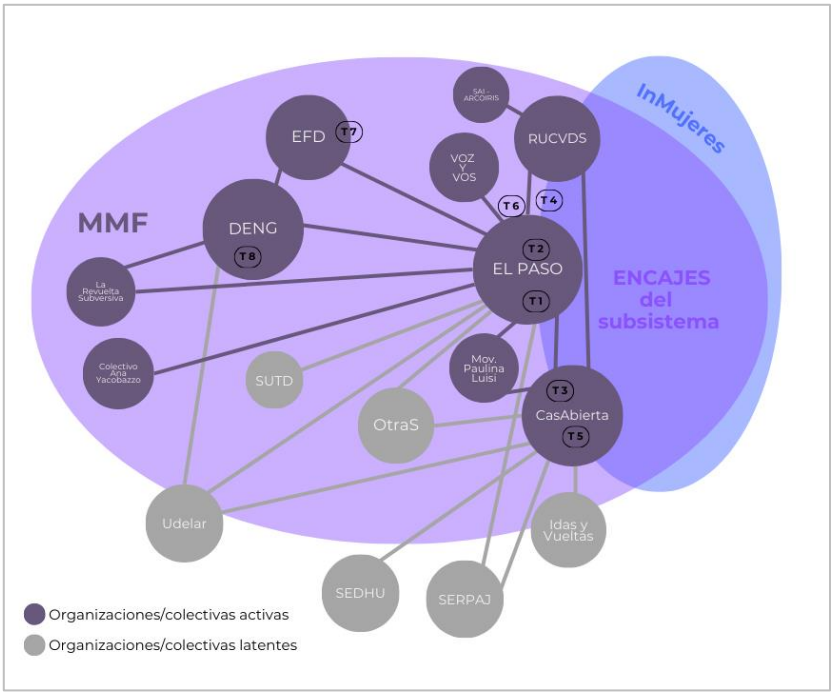
La participación de la RUCVDS también responde a los orígenes del subsistema y a su vinculación con la temática de NNA en situación de violencia, en tanto la representante histórica formaba parte del Programa Arcoíris (SAI), de atención a esta problemática. La presencia constante de la RUCVDS ha funcionado también, de cierta manera, como garante de la incorporación de la trata de personas dentro de la conceptualización de la violencia basada en género.

Para dar cierre a este apartado, a continuación se presenta un gráfico que da cuenta del vínculo entre colectivas y organizaciones del MMF y su lugar en el subsistema. La imagen tiene por objetivo ofrecer una primera aproximación al espacio de construcción de encajes desde el feminismo de Estado, definido por el plano donde se intersecta el ámbito propiamente estatal de InMujeres del ámbito del MMF. El tamaño de los círculos representa la centralidad de cada una en el subsistema, y las líneas los canales de comunicación entre colectivas y organizaciones que surgen tanto del análisis de entrevistas como de la revisión de redes sociales y publicaciones que involucran actores del MMF en el subsistema[79].

[78] Junto con el servicio de atención a mujeres en situación de trata, asumieron también el servicio de atención a mujeres en situación de violencia doméstica de ese departamento.

[79] La representación está basada en una evaluación cualitativa, exploratoria, a partir del análisis de entrevistas y bibliografía, no utilizándose ningún paquete estadístico a estos fines. Por esta razón tampoco es posible establecer la direccionalidad ni la intensidad de los vínculos. Para facilitar la visualización no se incorporan redes de segundo nivel con excepción de la RUCVDS, en tanto ha sido hasta la actualidad una de las organizaciones representantes de la sociedad civil en las diversas modalidades de mecanismo coordinador.

FIGURA 5: Vínculos entre colectivas y organizaciones del MMF y otras según su posición respecto de los encajes del subsistema de prevención y combate a la trata de personas[80]



Fuente: Elaboración personal con base en entrevistas y revisión de bibliografía.

Como puede observarse, en la red aparecen otros actores que no fueron relevados en una primera instancia en tanto no forman parte del MMF: SERPAJ, SEDHU y la Udelar. Este mapa de redes ilustra también la ubicación de las trayectorias que se reconstruyen en el próximo capítulo. Nótese que las organizaciones que han tenido una participación sostenida a lo largo del tiempo en el subsistema y que han conformado una coalición de causa en interacción con InMujeres, tienen una red de vínculos que amplía la llegada y retroalimentación sobre la política: en el caso de El Paso, esta centralidad es particularmente intensa dentro del MMF y CasAbierta muestra una apertura mayor al trabajo con otras organizaciones por fuera de este espacio, muy vinculadas al subsistema de políticas hacia personas migrantes.

7) Mecanismos relacionales: despliegue de la coalición de causa entre InMujeres y actores en el MMF

En este capítulo se presenta el análisis narrativo de las tres dimensiones del concepto de coaliciones de causa: sistema de creencias, repertorios de interacción y recursos. En el Anexo 5 puede consultarse la tabla codificada de acuerdo a la operacionalización propuesta.

[80] La posición de las organizaciones y colectivas es una suerte de promedio para todo el período. Esto es: la cercanía o distancia con modalidades de participación en la construcción de encajes varía a lo largo del tiempo, matices que no son representables en un gráfico de este tipo.

7.a) Compartir la causa: disrupciones del sistema de creencias y ventanas para actores del MMF

Con anterioridad se mencionó cómo en investigaciones recientes se ha identificado que el particular abordaje de la política de prevención y combate a la trata de personas está vinculado a la confluencia en un marco conceptual común entre actores en el Estado y organizaciones de la sociedad civil, algunas de ellas de corte feminista (Rodríguez, 2022: 149). En términos del ACF, los conceptos fundamentales a los que alude el autor -la trata sexual como una manifestación de la violencia de género, el trabajo conjunto del Estado y la sociedad civil, y la centralidad de la víctima en todo el proceso (op. cit.: 78-79)- están vinculados a características del sistema de creencias en el nivel del núcleo de la política, afectando en particular: las causas básicas del problema -y, consecuentemente, la población a la que afecta el problema-; el tipo de gobernanza; y las preferencias de políticas (*policy preference*). Si bien, según las expectativas teóricas del ACF, los cambios en este nivel de creencias resultan difíciles de instrumentar, en los últimos años del subsistema en estudio, dos de ellas han generado tensiones significativas.

En primer lugar, a medida que fue profundizándose el diagnóstico sobre el fenómeno de la trata en Uruguay, se revisó y amplió la población objetivo -incluyendo no sólo a las mujeres y NNA como vulnerables ante el delito- y las diferentes modalidades que puede asumir -trascendiendo la sexual-. La ley que crea el CNTE como organismo rector lauda el tema dando cuenta de la necesidad de ampliar el pool de actores del subsistema, mandatándole a articular con otros ámbitos interinstitucionales creados con fines *"conexos"*[81], y las definiciones conceptuales de la ley (art. 4) suman también otros ámbitos de interacción posibles[82].

En segundo lugar y respecto a la centralidad de la víctima, Rodríguez (2022) encuentra que es un concepto enfrentado a la persecución del delito, hecho que adquiere mayor relevancia a partir de la puesta en marcha del nuevo Código del Proceso Penal en 2007. Además, al tener Uruguay una legislación reglamentarista del trabajo sexual, las posibilidades para la persecución criminal del delito de trata sexual quedan debilitadas.

Ahora bien, en el marco de este trabajo interesa localizar cómo estas tensiones resuenan en el subsistema atravesando la diversidad de actores que conforman el MMF. Respecto del trabajo sexual, trabajadoras organizadas dicen:

---

[81] Estos son: *"aquellos que tienen a cargo el seguimiento de las políticas de igualdad de género, la vida libre de violencia basada en género, la prevención y protección de niñas, niños y adolescentes contra la violencia, el trabajo infantil y la explotación sexual, el combate al crimen organizado, el asesoramiento y la coordinación de las políticas migratorias al Poder Ejecutivo, la reglamentación de la normativa migratoria y la protección de derechos de las personas migrantes y refugiados"* (Ley Nº. 19.643, art. 9)

[82] Con otros actores del ámbito laboral (sindicatos, por ejemplo) y del ámbito del trabajo sexual (la Comisión Honoraria de Protección del Trabajo Sexual, por ejemplo).

> Con esto, deseamos marcar la cancha con nuestra línea divisoria. Es tiempo de que el Estado deje de vernos solo por los ojos de nuestras compañeras provenientes de las redes de trata -práctica que condenamos al igual que la explotación- y que comience a mirarnos a la cara y reconocernos como las mujeres valientes que somos, porque sobre nuestros cuerpos yacen todas las miserias generadas por las desigualdades y aun así seguimos firmes en pié de lucha (Núñez, 2018: 278)

Esto es, si bien en el mapeo de actores del MMF se vinculan organizaciones formalizadas que trabajan en servicios de atención a mujeres en situación de trata en vínculo con organizaciones de trabajadoras sexuales, parte del interés por resguardar la especificidad y legitimidad de su trabajo, implica no participar de espacios desde donde podrían ser cuestionadas en su rol.

Este tema es también un parteaguas entre los grupos profesionalizados respecto a las colectivas y grupos autónomos[83]. Si bien a partir de la vocación autonomista de estos últimos no es posible pensar un trabajo articulado con actores en el Estado o de incidencia en la política pública, las posturas abolicionistas que en su gran mayoría defienden obtura de plano la posibilidad de participar de la coalición: *"Hay una mirada muy desde el abolicionismo, y de confundir que todo lo que es prostitución es trata, hay una mirada compleja ahí."* (Perroni, 18/10/24) porque *"hay muchos grises; si todo es, nada termina siendo. ¿Entonces cuál es el sentido* [de trabajar] *sobre esto?"* (Buslón, 10/10/24). Estas posturas -que reconocen una fuerte incidencia del movimiento abolicionista argentino (Perroni, 18/10/24)- *"siempre estuvieron, pero ahora han surgido con más fuerza."* (Buslón, 10/10/24).

Un tercer plano que aleja a este tipo de colectivas de la coalición es el vinculado al lugar que tiene la persecución del delito frente a la protección de la víctima: *"No nos vamos a poner de acuerdo nunca, porque es la perspectiva de cada uno."* (Capurro, 3/10/24). Desde las organizaciones que forman parte de la coalición se reconoce que *"chocan las dos miradas: la mirada activista de «tenemos que ir y quemar todo», en un buen sentido, y la mirada técnica* […] *la denuncia es una herramienta más, pero no puede ser la única."* (Perroni, 18/10/24). Así, frente al consenso de la coalición sobre la primacía de la protección, las colectivas autónomas tienen una posición mucho más similar a la que traen a los espacios de coordinación las instituciones que persiguen el delito (MI, MDN, FGN, particularmente).

En este contexto, las posibilidades para anclar nuevos apoyos y articulaciones en el MMF encuentran su oportunidad en las organizaciones vinculadas a la interseccionalidad con la migración (articulaciones que de manera subrepticia ya se realizan), la identidad étnico-racial y el trabajo doméstico, atendiendo a condiciones que hacen más vulnerables a las mujeres a diversas modalidades de trata (Buslón, 10/10/24, Perroni, 18/10/24).

[83] Lissidini y Filgueira (2023a, 2023b) también lo reconocen como un clivaje vigente en el movimiento feminista.

7.b) Repertorios de interacción en la construcción de encajes socioestatales

A continuación, se reconstruyen las trayectorias[84] laborales y de militancia de ocho personas vinculadas a organizaciones y colectivas activas del MMF en el subsistema[85], en el entendido que *"Las ideas cristalizan en instituciones cuando hay emprendedores que las movilizan"* (Garcé, 2023: 244). Investigar si existe un *cruce de fronteras* dentro y fuera del Estado (Abers y Von Bülow, 2011), y de qué manera esto afecta -o no- la construcción de encajes socioestatales, es también una manera de revisitar el conjunto de prácticas y rutinas que configuran los repertorios de interacción Estado-sociedad en este subsistema de política pública (Abers, Serafim y Tatagiba, 2014: 334). Si bien el desdoblamiento de repertorios entre "Protesta y acción directa" e "Institucionalizados" aplica de manera correcta para caracterizar a las organizaciones y colectivas, observar trayectorias de quienes habitan las instituciones permite relevar de manera más patente algunos indicadores, como el de la proximidad, que atienden a los vínculos de confianza y se manifiestan de manera personal.

Una aclaración introductoria es que en este capítulo se revisarán algunas trayectorias de mujeres identificadas a partir de su pertenencia a actores colectivos del MMF. Un análisis exhaustivo desde la perspectiva relacional que se trabaja en esta monografía debería incluir también a personas en el Estado. De manera de salvaguardar este vacío, se utilizará en el análisis la visión de funcionariado de InMujeres, que muestran indicadores de activismo institucional (Abers, 2021a) en su discurso:

> Hay una dimensión personal en el trabajo técnico del funcionariado, que tiene que ver con compartir una visión del problema; compartir una mirada feminista hace que los espacios tengan más fuerza […] Por la complejidad de estos temas se necesita de la testarudez de las luchas sociales, y en este caso de la lucha por los derechos de las mujeres. (Sena, 1/11/22)

Para la reconstrucción de las trayectorias personales se utilizó como fuente primaria de información las entrevistas realizadas y, en tres casos, el estudio de currículos vitae de acceso libre[86]. Los resultados obtenidos se grafican en una línea temporal que recorre todo el período de

[84] Este desafío metodológico (Abers y Von Bulow, 2011) seguirá las pautas propuestas por Silva y Oliveira (2011) adaptadas a las particularidades del caso. En la reconstrucción de trayectorias personales la temporalidad en ocasiones se amplía, en tanto los repertorios de interacción de los movimientos sociales remiten no sólo a las características de un contexto político-institucional en particular, sino también a la propia génesis del movimiento y la red de relaciones anteriores (Carlos, 2015: 95). Es el mismo concepto que articulan Gurza Lavalle et al. (2018), al proponer que son el conocimiento y experiencia de los movimientos los que modulan el formato organizativo de los actores sociales en un momento específico. Por tanto, si bien las conclusiones estarán referidas al período en estudio, se registran algunos procesos previos y posteriores.

[85] En la Figura 5 se localiza espacialmente cada una de las trayectorias, y en el apartado de Referencias se ligan los nombres de las personas.

[86] En cualquiera de los dos casos, esta descripción implica una visión restringida de las trayectorias vitales de las personas con sesgos vinculados a los formatos y objetivos en el caso de los currículos (T4, T6 y T8) y a las pautas y extensión de las entrevistas realizadas (T1, T2, T3, T5 y T7). Asimismo, la selección de casos responde a maximizar los recursos disponibles de manera de tener la mayor variabilidad posible de situaciones en relación con el subsistema desde el MMF. No obstante, y en tanto la escala del subsistema y particularmente de la coalición es pequeña, sólo dos trayectorias centrales del subsistema de grupos profesionalizados del MMF no pudieron ser recuperadas (una, muy

estudio, identificando las inserciones de militancia y laborales de acuerdo a las categorías de Abers, Serafim y Tatagiba (2014).

Ahora bien, de manera de dar cuenta de las especificidades del caso en estudio, se introdujeron dos ampliaciones. Para el caso del repertorio de interacción de "Protesta y acción directa", se desglosa en tres categorías: militancia en una colectiva o grupo autónomo, trabajo en un grupo profesionalizado[87] y militancia múltiple[88]. Esta apertura intenta dar cuenta de las diversas modalidades en las que las personas entienden su activismo dentro del MMF, sin perder el clivaje entre la autonomía y la institucionalización (Lisidini y Filgueira, 2023b).

La segunda apertura tiene por objetivo capturar con mayor detalle la categoría *ocupación de cargos burocráticos* que en la literatura de referencia está vinculada únicamente a cuando activistas de los movimientos sociales ocupan posiciones en el gobierno[89] (Abers, Serafim y Tatagiba, 2014: 333-334). La escala de Uruguay en relación a los casos de la literatura reseñada (Brasil), la escala de este subsistema en particular, y las diversas modalidades que asume el trabajo para el Estado en el país justifican el desglose, de manera de no rebajar la riqueza conceptual de la categoría. De este modo, se propone pensar que el despliegue de actividades burocráticas de parte de activistas del MMF puede realizarse no sólo desde la ocupación de cargos jerárquicos, sino también como falso funcionariado[90], ejerciendo tareas técnicas por convenio y/o desarrollando asesorías expertas en momentos específicos del desarrollo de la política (por ejemplo, a través de consultorías).

Por último, en las trayectorias se señalan los momentos en que se construyeron encajes socioestatales[91], en el entendido que es allí cuando se manifiesta la capacidad de agencia de los

vinculada con T2; otra, de quien fuera la representante histórica por la RUCVDS en el subsistema, Clyde Lacasa, de reciente fallecimiento), y en el entorno de cinco o seis personas de participación más intermitente.
Al hacerse foco en este trabajo en la construcción de encajes socioestatales, se representan las trayectorias más vinculadas con el diseño de la política, en detrimento de otras vinculadas únicamente a aspectos operativos o de implementación.

[87] Aquí se incluye el trabajo rentado en una organización en vínculo con la temática, bajo cualquier modalidad de financiamiento (propio, cooperación internacional o en convenio con el Estado a excepción de InMujeres).

[88] Se presentan modalidades de militancia múltiple cuando las personas que trabajan de manera remunerada en actividades en vínculo con el subsistema, manifiestan además dedicar espacio a otras no remuneradas donde también se coloca la temática.

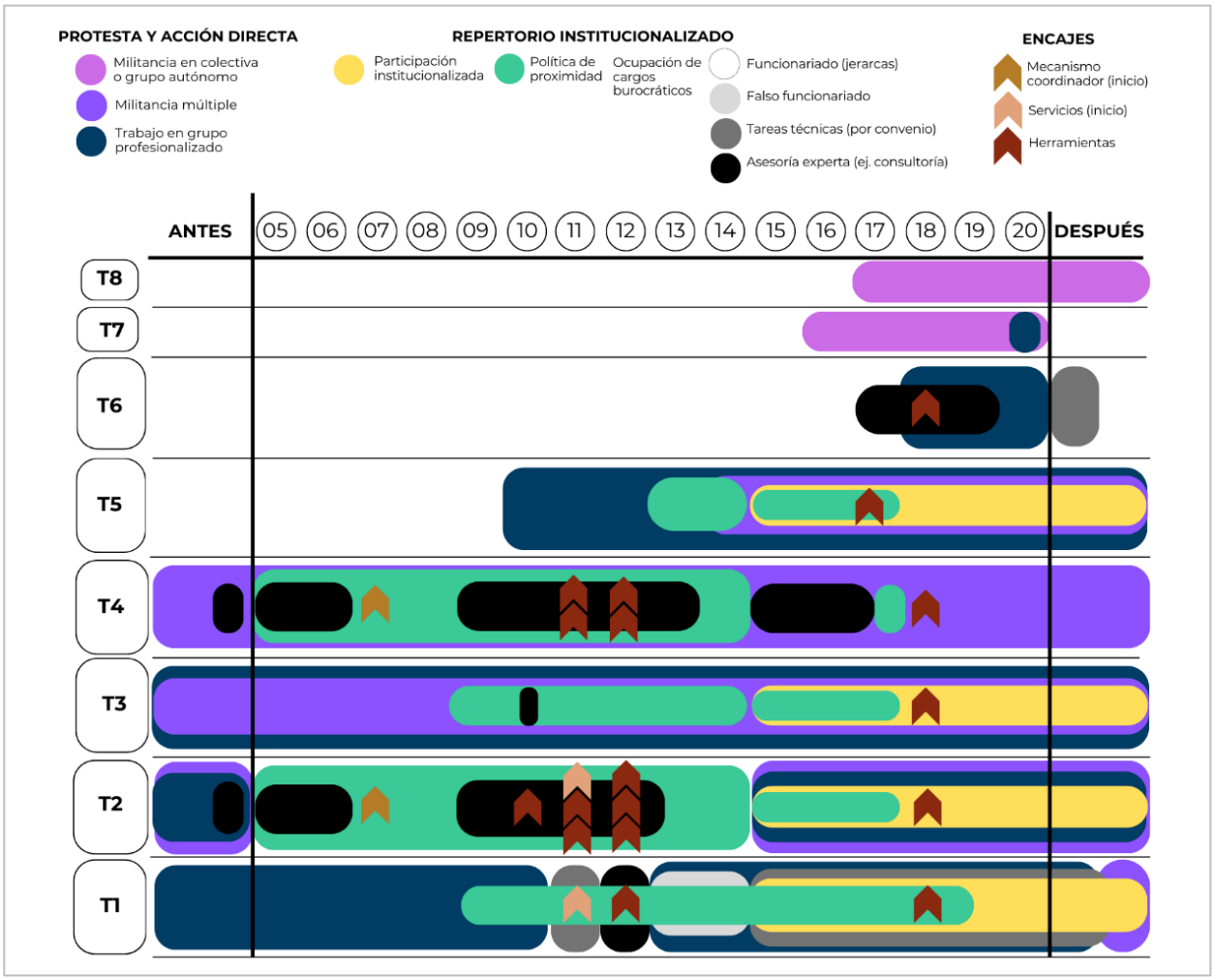
[89] En un sentido estricto, cabría contemplar únicamente a las directoras de InMujeres, de manera particular a Beramendi quien, como ya se mencionó, en el período inmediatamente anterior a su gestión fue una de las co-redactoras por la RUCVDS del *Primer Plan de acción contra la violencia doméstica 2004-2010* (ver nota N.º 55).

[90] La categoría de *falso funcionariado* es de Rossel (2013: 38); da cuenta del fenómeno que se produce por la estabilidad de los convenios entre ONG y Estado, por el cual las personas contratadas operan *"como ejecutoras sistemáticas de un conjunto de servicios públicos"*. Este tipo de situaciones, muy habituales en el MIDES, hacen que si bien formalmente las personas forman parte de los equipos de OSC, actúan y son reconocidas como parte del Estado.

[91] La ubicación temporal puede no coincidir de manera exacta con el esquema de encajes trabajados hasta el momento por las propias dinámicas de construcción de la política pública. Por ejemplo, si bien el Plan de Acción 2018-2020 fue presentado en 2018, la consultoría y trabajo interinstitucional que le dio forma se realizó el año anterior, por lo que se ajusta la fecha en el gráfico. Una situación similar ocurre con el proceso de la ley: se trabaja en la Mesa durante 2015-2016, y hasta su sanción en 2018 se participa (como Mesa, a título de las organizaciones o como consultoras) a nivel legislativo. En este caso, el encaje se ubica sobre el año 2017 para dar cuenta también de la asistencia a comisiones.

actores sociales en el diseño de la política y, consecuentemente, pueden observarse expresiones de feminismo de Estado.

FIGURA 6: Trayectorias personales en el subsistema de prevención y combate a la trata de personas según repertorios de interacción e identificación de encajes socioestatales



Fuente: Elaboración personal con base en entrevistas y currículos.

Del gráfico surge un evento previsible dentro del marco conceptual elaborado: las trayectorias de mujeres integrantes de colectivas autónomas (T7 y T8) no muestran en su desempeño repertorios institucionalizados de interacción, y cuando sí ocurre (T7 en el año 2020) eso marca el cierre de su militancia en la colectiva poco tiempo después[92].

Desde la mirada de los actores del MMF, un segundo elemento relevante es la existencia de tres etapas definidas en los repertorios de interacción en la coalición: una primera que se extiende desde los inicios hasta el 2015, caracterizada por repertorios de proximidad y diversas variedades de

[92] Este hecho no fue fortuito sino que respondió a una situación particular: "*Me aparté del feminismo, me enojé.* [...] *me trataron de «fiola»* [por redes sociales, gente anónima, a partir de su participación en un diagnóstico sobre trabajo sexual] *sentí poco respaldo, que ataquen a tu propia compañera, militante* […] *¿únicamente porque no creo en el abolicionismo?"* (T7).

ocupación de cargos burocráticos; una segunda etapa entre el 2015 y el 2019 donde adquieren centralidad las prácticas y rutinas de participación institucionalizada aunque con algunos momentos donde se recuperan modalidades de la etapa anterior -en torno a la construcción del anteproyecto de ley y en el funcionamiento del servicio- y una última etapa, posterior al 2019 y coincidente con el comienzo del funcionamiento del CNTE, en donde se refieren únicamente prácticas de participación formalizadas. Es en la primera y segunda -bajo repertorios de proximidad y burocráticos- donde se localiza la construcción medular de encajes socioestatales.

En palabras de T3, esta dinámica es una particularidad del caso uruguayo en comparación con otros iberoamericanos: *"la participación de los diferentes actores, de esa apertura de los espacios, de poder participar y exponer las situaciones.* […] *esa construcción desde el inicio no se ha dado en otros lugares."* Esta *"disponibilidad para articular y caminar juntos"* (T5) hizo que "*sociedad civil* [tuviera] *incidencia"* con aportes que eran *"valorados dentro del grupo técnico"* (T1).

Todas las personas entrevistadas reconocen dos procesos de cooperación internacional como centrales para la construcción de encajes: los proyectos de la Unión Europea (una articulación que incorporó a InMujeres y también a las organizaciones del MMF de la coalición) y de la REM-RMAAM/MERCOSUR[93]. El impacto puede verse particularmente en los recorridos de T2 y T4, tanto por la profusión de encajes de la época como por un tipo de participación particular:

> En ese período [entre el 2007 y el 2014] funcioné más como consultora. En algunos casos paga, y en otros más "colaborativa" [risas]. El rol de más de sociedad civil, de monitoreo, de exigencia, de incidencia, vino un poco después, ya cuando la mesa se formalizó. (T2)

Esta *vuelta a la sociedad civil* a partir de la formalización del mecanismo coordinador puede verse en otras trayectorias (T5, T3), o cuando las interacciones de proximidad y de ocupación de cargos burocráticos se restringen al encaje servicios (como en T1). Aunque las personas eran reconocidas como parte de la sociedad civil, en los primeros años del subsistema la condición que posibilitó esta articulación estrecha fue la capacidad técnica generada en ese ámbito:

> […] cuando se formalizó la mesa, ya era una participación mucho más respaldada en las organizaciones sociales y no solamente en eso de la experticia y el conocimiento… es cierto también que en aquel momento no había mucha gente trabajando el tema, entonces éramos nosotras […] ahí como que confluían las dos cosas: sociedad civil pero a su vez gente que venía investigando. (T2)

Tal como se evidencia en el gráfico presentado y en el relato de las entrevistadas, dos personas oficiaron de *brokers* por su capacidad para contribuir en la construcción de esta red de apoyo desde el MMF, junto con el rol de intermediación, coordinación y articulación de la política en ciernes, potenciando en consecuencia la construcción de un espacio de agencia para actores sociales (Gurza Lavalle et al., 2018: 55):

[93] Este aspecto se retoma a continuación en el cap. 7.c)

> [Nosotras teníamos] el conocimiento de los actores porque en ese momento, al haber hecho la investigación y estar interviniendo en los primeros casos, [conocíamos a] los principales roles decisores (fiscales, policía, jueces) había un intercambio muy cercano, y ese conocimiento también te permite saber ¿qué es lo que se está necesitando? ¿dónde están los fallos? Yo creo que esa información, esa flexibilidad en los vínculos y en el conocimiento, y de alguna manera ese lugar de referencia en el que estábamos colocadas [T4] y yo, nos permitía volcar nuestros puntos de vista, nuestra mirada global, los conocimientos producidos en las investigaciones y también una mirada desde la sociedad civil, que es una mirada bastante más global, y no estanca, desde una institución. (T2)

Otra mirada a la misma función puede observarse en T4 quien -después de dar una serie de apoyos y capacitaciones a CasAbierta en la temática- les habilita la participación en el mecanismo coordinador: *"nos teníamos que capacitar para atender esta realidad que estábamos atendiendo,* [así que] *muchas veces intercambiamos con* [T4] *que nos iba transmitiendo lo que estaban haciendo,* [hasta] *que llegó un momento que decidimos que teníamos que participar"* (T3). Además de co-construir ese espacio, T4 era también un recurso de atención, ejercía una modalidad ad hoc de función pública cuando aún no existía capacidad instalada en el Estado:

> […] en esa época, empezamos a hacer las primeras rutas, nos reuníamos con algún fiscal, algún juez, alguien de educación, de salud, y decíamos *"si pasa tal cosa, doy este paso; doy este paso y… llamo a T4!"* [risas] la ruta terminaba en *"llamo a* [T4]*"*… y esa era la función que cumplíamos. (T2)

Esta función, que ni siquiera puede clasificarse dentro de las categorías construidas para dar cuenta de la *ocupación de cargos burocráticos*, es un ejemplo claro del desdibujamiento de fronteras entre el espacio propiamente estatal del societal, y de la oportunidad que tuvieron actoras del MMF para introducir esa *"mirada global, no estanca, de la sociedad civil"* en el subsistema.

En relación al servicio como encaje, en la gestión Ramírez (que abarca el proyecto piloto y también la primera etapa de estatización) se reconoce que estaba vinculado al sistema de respuestas de InMujeres, y particularmente la Directora *"siempre nos dio muy para adelante, hacíamos la rectoría en la parte de trata* [con InMujeres]*"* (T1). Este *hacer la rectoría "desde afuera, se leía como institucionalidad, no como sociedad civil. En la oficina estábamos todas juntas, íbamos a la mesa, hacíamos todo en grupo*" (Sena, 25/10/24): si bien la modalidad de funcionamiento siempre fue de cogestión con sociedad civil, durante algunos años la diferenciación entre roles estuvo desdibujada. El cambio en la gestión Mazzotti, sin embargo, se lee con diferencias notorias:

> […] nosotros quedamos como por fuera del sistema de respuesta. […] Se hace todo un desarrollo del sistema, de los servicios de violencia basada en género, soluciones habitacionales, casa de breve [estadía], todo eso funcionaba [pero nosotros] no participábamos de las reuniones, no teníamos supervisión […] empezamos a tener como ese divorcio, un desarrollo separado. (T1)

A pesar de este debilitamiento en la interacción con InMujeres, hasta el 2018 se reconoce un período muy fecundo de trabajo desde el servicio. Durante ese tiempo, un ejemplo de ello fue el funcionamiento de una *mesa chica* de actores del MMF, InMujeres, otros organismos del Estado y OIM vinculados a la atención, que articulaban acciones bajo premisas de proximidad y confianza:

> […] por momentos funcionábamos como cierto grupo que operaba frente a una situación que se estaba investigando, se nos preguntaba, teníamos conocimiento *"va a pasar tal cosa, va a haber tantas víctimas"*,

> en un grupo más chico de la mesa, los que estábamos en la operativa directa de la atención […] ahí vos cerrabas porque necesitabas tener un vínculo más estrecho para que no se filtrara la información. (T1)
> […] nos conocíamos de años de trabajar juntas y cuando había un caso se armaba "la mesa chica", que era como de funcionamiento permanente… era algo muy muy informal, que funcionaba, y eso tan informal sostuvo un montón de coordinaciones. (Sena, 25/10/24)

El proceso de elaboración del anteproyecto de ley recupera algunas de las prácticas más visibles de la primera etapa, en donde se repite la figura de T4 *"liderando el proceso"* (T1). Las valoraciones sobre la ley son unánimemente elogiosas en todas las personas entrevistadas, tanto por la calidad técnica del producto final: "*nosotras creemos desde CasAbierta que se generó una ley muy buena, muy importante, que respeta los derechos humanos, que fue bastante más avanzada que la de otros países"* (T3); como por la incorporación de las miradas y demandas de las organizaciones del MMF integrantes de la coalición: *"recoge todas las cosas que habíamos estado viendo y las necesidades, y recoge mucho la postura de la sociedad civil."* (T2). Por esta razón, las alusiones al CNTE (conformado por esa misma ley) de las personas entrevistadas son disruptivas y no anticipables, en tanto su funcionamiento *"paró todo ese proceso fermental"* (T1).

Es reiterada la referencia a que ese espacio cambió, por otro *"muy político"* (T5), obturando rutinas incorporadas como forma de trabajo -por ejemplo, la asiduidad (T3) y el diálogo en igualdad de condiciones entre personas con distintas jerarquías institucionales (T2, T1)- y, de manera fundamental, alterando los vínculos de confianza preexistentes por la incorporación de nuevos actores que tenían diferencias de acumulado en la temática, tendencia que se agravó con el cambio de gestión:

> Si bien durante las gestiones anteriores al 2020 tuvieron lugar cambios de autoridades que eran quienes asistían a la mesa interinstitucional, mientras funcionó e incluso en el último año y pico de Consejo después de aprobada la ley, hubo -en términos generales- un mantenimiento del nivel técnico, de la participación de las y los técnicos más "históricos" de la temática, con sensibilización y formación, y con experiencia en el abordaje de casos. Esto facilitaba cierta continuidad del trabajo del espacio interinstitucional. Cuando se produce el cambio del 2020 […] de alguna manera genera un nuevo punto de inicio en la temática en donde hay que empezar a componer nuevamente un montón de cuestiones que quizás ya estaban saldadas en las gestiones anteriores. (Sena, 25/10/24)

Si bien en la valoración que se realiza del CNTE están latentes los cambios que se producen por el cambio en la coalición gobernante[94] en términos de Sabatier (1988), hay también una lectura crítica sobre el lugar que tienen estos espacios formalmente creados para la toma de decisión incluso en gobiernos progresistas:

> Creo que acá, con la trata, cuando no se sabía nada, cuando no había dónde, era *"vengan, estas compañeras que están trabajando, que algo más o menos están sabiendo, vengan y pensemos juntas, construyamos juntas la política"*. Pero cuando ya hay más insumos, cuando el tema está más presente, y ahora de lo que se trata es de dar cuentas de lo que yo hago, lo que no hago, y cómo lo hago, entonces ahí cierro las filas. Y vos sos sociedad civil, y yo me hago cargo del asunto. Y te dejo un poco, no voy a decir que como que sos

[94] Aparecen de manera reitera en los discursos que *"A partir del 2020 estamos en otro mundo"* (T1), o se advierte que el tipo de interacción descripta se produjo *"previo a esta administración"* (T5) o que *"fue mucho el cambio en el actual gobierno"* (T3). El CNTE queda entonces, en ocasiones, circunscripto al período posterior al 2020 y la evaluación realizada se solapa con el último año en estudio en esta monografía.

> mi enemigo, pero en la vereda de enfrente. Y creo que hay algo de la postura del gobierno del Frente, que lo hace distinto de otros gobiernos más conservadores que directamente desconfían, sospechan o nos rechazan; que no es por las mismas razones, pero quedamos en los mismos lugares. (T2)

7.c) Recursos para la acción

A partir del análisis de las entrevistas y retomando la propuesta de Sabatier y Weible (2010), este apartado sistematiza los elementos más significativos que hacen a la utilización de recursos por la coalición entre actores del MMF e InMujeres, aspecto sobre el cual se avanzó en el apartado anterior.

- Autoridad legal para la toma de decisiones

Este recurso y su contraparte en interacción -la *participación institucionalizada* en ámbitos decisorios- no son necesarios ni suficientes para incorporar demandas y ampliar la capacidad de agencia de actores sociales en las políticas públicas. Éste es, quizás, el aspecto más controvertido respecto de las expectativas teóricas tanto de Sabatier y Weible (2010) como Abers, Serafim y Tatagiba (2014). En efecto, generar institucionalidad -en el sentido de definir reglas, espacios amparados en la normativa para garantizar el acceso de actores sociales- parece tener límites bien definidos cuando no median otras estrategias de interacción, adquiriendo centralidad la cogestión de recursos, la interacción en términos de proximidad -aspecto que también se vincula con el liderazgo y la capacidad político estratégica de las Direcciones- y el acceso a cargos burocráticos.

- Liderazgo hábil

Valorar el liderazgo de la coalición en el subsistema admite al menos tres lecturas. La primera, vinculada con la articulación conceptual realizada para este trabajo, remite a que durante la mayor parte del período de trabajo en el subsistema de prevención y combate a la trata de personas -hasta la sanción de la ley en 2019- se sostuvo desde una perspectiva feminista. Esto debe mucho al trabajo de enmarcamiento de las Direcciones en InMujeres y a la articulación permanente -con diferentes énfasis, tal como se relevó oportunamente- con organizaciones del MMF.

Una segunda lectura apunta a las percepciones de los actores sobre la pertinencia de que InMujeres continúe liderando el subsistema. La ampliación de la población objetivo de la política que materializa la Ley N.º 19.643 -que excedería las capacidades de actuación del Instituto-, la aparición de nuevos actores que disputan *"el control de la agenda vinculada a la trata de personas y la capacidad para influir en los énfasis a atender"* (Rodríguez, 2022: 164-165[95]), las debilidades que aún tiene InMujeres en cuanto a su plantel estable para asumir todas las responsabilidades que

[95] Refiere específicamente al rol que el nuevo Código del Proceso Penal otorga a la Fiscalía General de la Nación a partir del 2017.

la normativa mandata como presidencia del CNTE y su débil posición jerárquica (Perroni, 18/10/24), se han puesto en escena los últimos años. Pero estas consideraciones no han generado cambios sustantivos:

> El liderazgo de un pequeño Instituto, dentro de un Ministerio, ha claramente marcado los posibles -e imposibles- de algunos desarrollos de la política de enfrentamiento a la trata de personas. También es cierto que al momento no han habido instituciones "competidoras" -de alguna manera- para ese rol. La pelea no ha sido dada, como tampoco una profunda discusión de ventajas y desventajas, más allá de las que saltan a la vista. (FCU, 2022)

Entonces, si bien se comienzan a cuestionar algunos de los supuestos sobre los que se edificó el subsistema, *"la realidad es que quien se ocupa, quien empuja,* […] *es InMujeres. Entonces se empieza a generar un poquito esa tensión y termina como decantando en que* […] *de hecho todo lo que se piensa siempre va como muy orientado hacia las mujeres."* (Tuana, 30/10/24)

Por último, para sostener el liderazgo en el subsistema, y para revitalizar los vínculos con organizaciones y colectivas del MMF, se visualiza la necesidad de que InMujeres promueva algunos debates pendientes -como el del marco para trabajar la explotación o trabajo sexual de las mujeres- e incorpore en su actuación una mirada interseccional, integrando todos los factores de vulnerabilidad a la trata que afectan a las mujeres (Perroni, 18/10/24) como la dimensión étnico-racial, lugar de origen, ámbito laboral, entre otras.

- Acceso y producción de información

La generación de información mediante el contacto directo con poblaciones vulnerables a la trata, combinada con la labor investigativa de actores del MMF en un campo casi inexplorado en Uruguay[96], constituye una de las claves para comprender su papel central en el subsistema fundamentalmente hasta 2015, lo que a su vez permitió sostener mutuamente el liderazgo de InMujeres en el período.

En efecto, en los primeros años de articulación tanto en el grupo informal como en la primera versión de la Mesa se construyó una *"mirada común"* entre los actores de la coalición, muy enfocada en cómo dar respuesta a las situaciones que empezaban a identificarse en el país (Tuana, 30/10/24) poniendo sobre la mesa la *"intensidad del problema"* a partir del trabajo sobre casos (Ortiz, 24/10/24). A partir del 2011, cuando se diseña el servicio piloto, *"no había experticia en el Estado de atención a estas situaciones"* (Sena, 1/11/22), por lo que la cogestión tuvo como primera y fundamental motivación *"la necesidad de atender nuevos problemas sociales que la*

[96] En la etapa germinal del subsistema OIM impulsó la realización de algunos estudios exploratorios liderados por Juan Miguel Petit para Uruguay: OIM (2006) y Petit (2007). Laurnaga (1995) avanzaba también en la identificación de prácticas de explotación en NNA, y Rostagnol (2011) -contemporánea a los encajes aquí trabajados- en vínculo con la explotación sexual comercial. Las referencias bibliográficas de cada publicación dan una pauta del involucramiento del actual InMujeres, actores del MMF y de la cooperación internacional para la realización de estas publicaciones.

administración no estaba logrando atender" (Rossel, 2010: 201). La *"relación directa con la temática"* otorgaba *"legitimidad y validez"* a la palabra de las organizaciones sociales (Capurro, 3/10/24) que tenían *"bastante información nueva para aportar, y bastante actualizada"* (Ortiz, 24/10/24). Al mismo tiempo, bajo la influencia del Proyecto REM/RMAAM-MERCOSUR, se realizaron diagnósticos más profundos sobre la realidad de Uruguay, elaborados por integrantes de grupos profesionalizados que formaban parte de la coalición[97]. Esto fue un círculo virtuoso para las organizaciones, que a los insumos derivados de la atención directa, fueron sumando aquéllos que surgían de las investigaciones realizadas y que fortalecían su rol de expertas en el subsistema.

Este despliegue aplica a gran parte de las políticas públicas sensibles al género, y particularmente a las que están vinculadas *"con la cuestión de la violencia de género"*: existe un vacío en la producción de conocimiento desde los ámbitos académicos universitarios, cubierto por la *esfera no gubernamental*, quienes han llevado adelante investigaciones, consultorías y sistematizaciones de las experiencias con financiamiento internacional y/o del propio Estado (Mazzotti, 2021: 27-28).

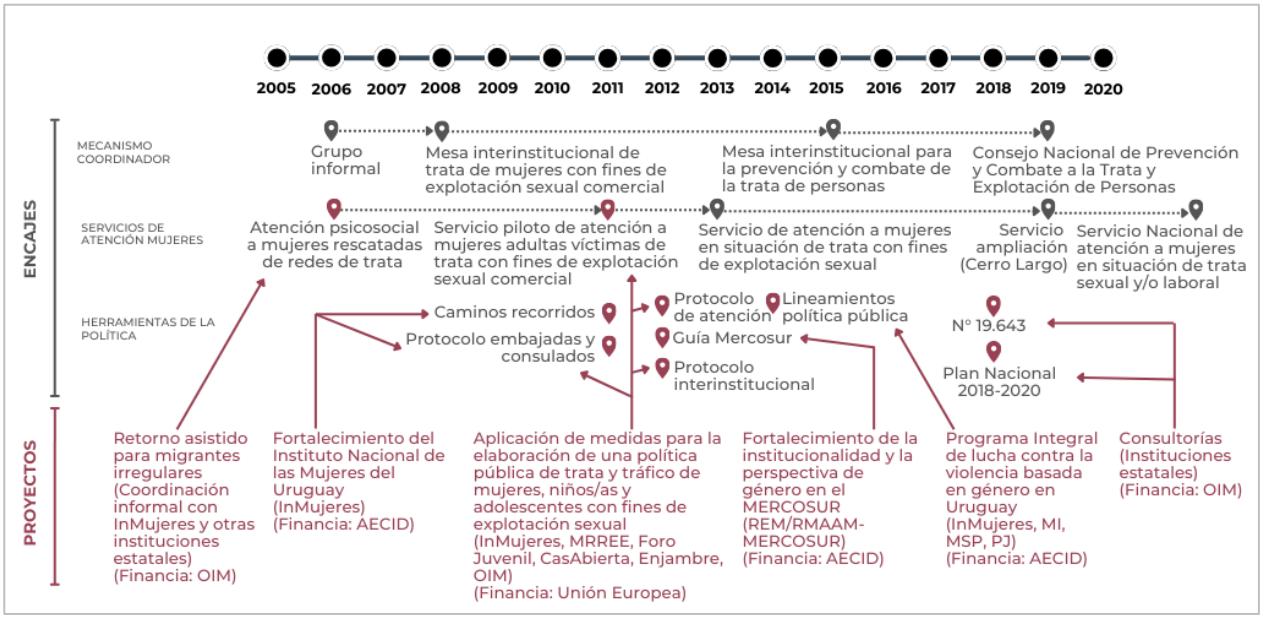
En los últimos años del período en estudio, las organizaciones del MMF que forman parte de la coalición continuaron elaborando publicaciones sobre la temática, y actores del MMF ajenos al subsistema empiezan a producir conocimiento también desde la academia[98]. Sin embargo, se sigue reconociendo que falta un involucramiento más potente de ésta (Tuana, 30/10/24), y un compromiso del Estado para generar *"un estudio de todo el fenómeno, porque no lo tenemos, no se han estudiado las redes de trata, los vínculos con el poder político, con el narcotráfico. Nosotros como sociedad civil no podíamos meternos con esto* […] *Pero el Estado sí tiene que poder."* (Perroni, 18/10/24).

- Recursos financieros

La disponibilidad de fuentes de financiamiento internacional ha sido un facilitador para el avance en la construcción de la política pública de prevención y combate a la trata de personas. Como puede observarse en el siguiente gráfico, posibilitó la construcción de encajes en donde actores de InMujeres y del MMF han tenido un fuerte protagonismo. Nótese que esto es particularmente notorio en el proyecto *"Aplicación de medidas para la elaboración de una política pública* […]*"* en donde las instituciones conveniantes incorporan actores estatales y también del MMF.

[97] Los dos documentos centrales del proyecto fueron González y Tuana (2012) y Prego (2011). Ambos recogen los avances diagnósticos de OIM (2006) y González y Tuana (2006).
[98] Por ejemplo, a partir de publicaciones y proyectos de integrantes del Grupo de Estudios sobre Trabajo, Izquierdas y Género (GETIG-Udelar).

FIGURA 7: Línea temporal del subsistema de prevención y combate a la trata de personas
ENCAJES+COOPERACIÓN INTERNACIONAL



Fuente: Elaboración personal. Para cada proyecto se referencian las instituciones conveniantes (primer paréntesis) y organismo financiador (segundo paréntesis).

El financiamiento de origen estatal bajo la modalidad de cogestión también se reconoce como una oportunidad para la incidencia del MMF, para *"no* [quedar] *por fuera"* (Capurro, 3/10/24) del ámbito decisorio: *"al no tener un convenio con el Estado nosotras si bien la información que teníamos fue relevante, fue relevante para la mesa o para el Consejo, no tenemos el mismo poder de incidencia."* (Ortiz, 24/10/24).

Del análisis de trayectorias realizado anteriormente, surge que la ocupación de cargos burocráticos en la modalidad de *asesorías expertas* tiene un alto impacto para incorporar la visión de actores del MMF en la construcción de encajes con independencia de la fuente de financiamiento, siempre que estas asesorías sean de personas referentes en la temática y en organizaciones del MMF integrantes de la coalición[99].

Siguiendo a Alburquerque, este tipo de interacciones que implican una implementación conjunta de recursos financieros, ha generado en los actores del MMF analizados una experticia y un conocimiento que, contrariamente a lo que puede esperarse respecto a mecanismos de cooptación por parte del Estado, ha fortalecido su capacidad crítica y propositiva (2018: 241). En estas organizaciones hay, además, factores protectores para evitar los mentados riesgos,

[99] Un caso que no cumple con la segunda condición es T6, que tuvo a cargo la consultoría para la elaboración del Plan de Acción 2018-2020. La modalidad de trabajo en este encaje implicó el retrabajo en la Mesa sobre el producto entregado, extremo que no fue bien tan bien valorado por algunas de las personas entrevistadas por la dilación en los tiempos y el resultado final (Perroni, 18/10/24; Ortiz, 24/10/24). Esta modalidad será habitual con posterioridad al 2019, por ejemplo con la elaboración del Segundo Plan de Acción y la Guía de actuación interinstitucional, aunque exceden el marco temporal de esta monografía.

fundamentalmente su participación activa en redes de segundo nivel (RUCVDS y ANONG) y la ejecución de otros proyectos sobre la temática en un espacio estrictamente societal[100].

8) Reflexiones finales

El abordaje de los mecanismos que facilitaron la construcción de encajes socioestatales en el subsistema de prevención y combate a la trata de personas desde una perspectiva de feminismo de Estado deja algunas pistas interesantes sobre la gobernanza de las políticas públicas, en general, y sobre el diseño de innovaciones democráticas que apunten a institucionalizar demandas y otorguen capacidad de agencia a actores sociales en particular.

En primer lugar, son constatables los procesos de mutua constitución entre actores en el Estado (en este estudio, particularmente en InMujeres) y actores de la sociedad civil (en este estudio, actores del MMF) integrantes de la coalición de causa del subsistema. Es razonable, además, concluir que esta mutua constitución se produce -al menos- bajo dos condiciones particulares: la ausencia de conocimiento especializado y bajas capacidades instaladas en InMujeres sobre la temática al inicio del período, lo que habilitó una construcción conjunta del problema con actores del MMF; y que estos actores tenían una orientación hacia la incidencia y un formato profesionalizado, lo cual les permitió asumir diversas modalidades de ejecución de recursos.

Las trayectorias personales de mujeres involucradas en el devenir de la política, y consecuentemente, en la construcción de encajes, muestra también que las fronteras entre actuar *en* el Estado o *con* el Estado suelen correrse permanentemente; y ese vaivén habilita modalidades de interacción que de manera central atienden a prácticas de interacción basadas en la proximidad.

La institucionalización entendida como la formalización legal de la incidencia no es suficiente ni necesaria para garantizar que actores en el MMF amplíen su capacidad de agencia y puedan incorporar sus demandas en la construcción de la política pública. Por el contrario, adquieren relevancia las prácticas de interacción antes mencionadas y el despliegue de una capacidad político-

[100] Casos ilustrativos en el período en estudio son el Proyecto *"Fronteras en acción", "Uruguay mira la trata"* y *"Fortalecimiento de la articulación de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual y los grupos locales que trabajan la problemática"*. El primero fue ejecutado por CasAbierta y OIM (financiado por Estados Unidos); posibilitó la apertura del servicio de atención binacional en Rivera de CasAbierta (luego asumido con fondos propios), la realización de capacitaciones en tres fronteras de Uruguay con operadores/as de diversas instituciones y la elaboración de materiales diversos, entre otros. El Paso en coordinación con El Abrojo implementaron el segundo Proyecto (financiado por la Unión Europea) a través del cual se realizaron investigaciones y materiales sobre la temática, capacitaciones y seminarios, entre otras acciones. La RUCVDS también accedió a financiamiento internacional en el período a través del último Proyecto referenciado (financiado por la Unión Europea), a través del cual se desarrollaron talleres, capacitaciones y una serie de publicaciones de posicionamiento sobre la temática.

estratégica de actores en el Ejecutivo de tipo particular. En específico, que logren enmarcar el debate desde una perspectiva feminista y lideren procesos interinstitucionales con una vocación deliberada hacia la incorporación de actores de la sociedad civil como medio para superar las situaciones de desigualdad.

Por último, la disponibilidad y tipo de ejecución de los recursos financieros emerge como un tema central para que este andamiaje funcione. Cuando no hay cercanía a la ejecución financiera -sea a través de convenios con el Estado, sea co-ejecutando fondos de cooperación internacional-, la capacidad de incidencia real de las organizaciones se restringe.

Algunas de estas no son, por cierto, constataciones nuevas. En los diagnósticos realizados al inicio del período acerca de las deficiencias de la institucionalidad de género en Uruguay aparecía como una necesidad tanto la *"voluntad política"* como el *"presupuesto"* para emprender tareas conjuntas con la sociedad civil (Bonino, 2007: 45) con una doble funcionalidad:

> […] porque la institucionalidad de género es producto de la presión y movilización de las mujeres organizadas […] por lo cual éstas buscan seguir incidiendo en la definición y seguimiento de sus acciones. Por otro lado, porque la propia institucionalidad requiere del apoyo y participación de estas mujeres para introducir, legitimar, defender sus propuestas (op. cit.: 28)

Tanto así se necesitan, entonces y mutuamente, los MAMs en el Estado, como los actores del MMF que buscan incidir en la construcción de nuevos sentidos en la política pública.

Acercarse al proceso de construcción de encajes y de institucionalización en este subsistema en particular, pone de relieve la importancia de un tercer ingrediente, la confianza entre instituciones pero también entre personas:

> […] es necesario continuar el proceso de institucionalización en este tema. La asignación de mayores recursos (genuinos, financieros, humanos, técnicamente competentes) es clave y es urgente. Asimismo, el establecimiento de los vínculos de confianza entre personas e instituciones son más que necesarios para continuar avanzando en la lucha contra espacios de corrupción y violación de los derechos humanos. (FCU, 2022)

Cuánto debe a las particularidades de este ámbito, y cuánto en realidad a las prácticas cotidianas y sostenidas durante gran parte del período en estudio que configuran formas de feminismo de Estado, no puede concluirse con el relevamiento realizado. Aunque algunas señales inclinan la balanza hacia el segundo grupo de explicaciones.

Esta monografía cierra su ventana de exploración en el 2020, perdiendo la oportunidad de poner a prueba algunas de sus propuestas conceptuales que -quizás- podrían haber aportado algo más de luz sobre una idea central: qué puede hacerse para, desde una perspectiva de feminismo de Estado, democratizar la democracia. El cambio de la coalición gobernante, en términos de Sabatier (1988); el cambio de variables institucionales que condicionan la construcción de encajes socioestatales, en términos de Gurza Lavalle et al. (2018), hubiese permitido poner a prueba de manera global el entramado propuesto.

Una activa militante feminista declaró recientemente que *"Desde 2002 ningún gobierno, excepto el actual, se atrevió a silenciar la voz de la sociedad civil, pese a la molestia que siempre genera el control social sobre todos los poderes del Estado."* (Morelli, 2022). Traducido a los conceptos trabajados en este texto, existirían ciertos indicios sobre cómo el cambio en la coalición gobernante comenzó a poner en tela de juicio el *dominio de agencia* de actores del MMF en áreas de política pública construidas a lo largo de dos décadas en interacción con actores del Estado. ¿Es posible pensar en políticas públicas sensibles al género sin actores del MMF controlando, y también construyendo, junto con el Estado? ¿Qué efectos tiene sobre la capacidad de incidencia de actores del MMF, y sobre las posibilidades de enmarcar el debate sobre las políticas públicas desde una perspectiva feminista para el MAM, este divorcio?

Desde el 2020 es posible también rastrear cambios dentro del MMF, que ha radicalizado posturas y ampliado aún más las bases sociales que fraguan acciones enteramente de protesta y acción directa, de espaldas al Estado. Si bien en la interacción socioestatal no existe el registro de la representación, cuanto más se amplíen las bases del MMF confrontando con las formas y contenidos compartidos con el Estado, más se debilitará la potencia de la interacción. Cómo articular e incorporar nuevos aliados en la causa es un desafío urgente para sostener formas de feminismo de Estado que sigan cumpliendo con su propósito.

A cuenta de una referenciación documentada de manera exhaustiva, la administración que terminará en marzo de 2025 fue testigo o propició situaciones inéditas: el cierre de la modalidad de cogestión del Servicio Nacional de atención a mujeres en situación de trata sexual y/o laboral; la aparición de actores desde movimientos sociales ajenos al MMF que disputan la participación en el subsistema de prevención y combate a la trata de personas; la antes mencionada proliferación de actores colectivos en el MMF con posturas disruptivas del marco conceptual otrora compartido y el consecuente debilitamiento de los espacios que históricamente habían marcado la agenda de demandas hacia el Estado; el despliegue de otras institucionalidades estatales para impulsar acciones de protección de los derechos humanos, incluidos los de las mujeres.

Retomando lo señalado por Bonino, resulta difícil imaginar un mundo donde InMujeres y su rol rector sobre las políticas públicas sensibles al género resulte fortalecido en este contexto.

9) Referencias

9.a) Bibliografía citada:

ABERS, Rebecca (2021a). "Ação criativa, ativismo e lutas no interior do Estado". En: ABERS, Rebecca (ed.) *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira.* Editora UnB: Brasilia. Pp. 17 a 51.

ABERS, Rebecca (2021b). *O papel da burocracia na construção das políticas públicas*. ENAP Cadernos N.º 82: Brasilia.

ABERS, Rebecca (2019). "Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State". En: *Latin American Politics and Society. Volume 61. Special Issue 2: State Transformation and Participatory Politics in Latin America*. University of Miami. Pp. 21 a 44.

ABERS, Rebecca (2018). "Prefácio". En: GURZA LAVALLE, Adrian, CARLOS, Euzeneia, DOWBOR, Monika, SZWAKO, José (comps.) *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. EDUERJ, Sociedade e política collection: Rio de Janeiro. Pp. 13 a 18.

ABERS, Rebecca, SERAFIM, Lizandra, TATAGIBA, Luciana (2014). "Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula". En: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 57, N.º 2: Rio de Janeiro. Pp. 325 a 357.

ABERS, Rebbeca, VON BÜLOW, Marisa (2011). "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedades?". En: *Sociologias*, Ano 13 N.º 28: Porto Alegre. Pp. 52 a 84.

ALBURQUEQUE, Maria do Carmo (2018). "Analisando impactos do movimento social na construção da política socioeducativa: coalizões de defesa e encaixes". En: GURZA LAVALLE, Adrian, CARLOS, Euzeneia, DOWBOR, Monika, SZWAKO, José (comps.) Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. EDUERJ, Sociedade e política collection: Rio de Janeiro. Pp. 211 a 255.

ÁLVAREZ, Sonia (2019). "Feminismos en Movimiento, Feminismos en Protesta." En: *Revista Punto Género N.º 11*: Santiago de Chile. Pp. 73 a 102.

ÁLVAREZ, Sonia (1998). "Los feminismos latinoamericanos se globalizan en los noventa: retos para un nuevo milenio". En: TARRÉS BARRAZA, María Luisa (ed.). *Género y cultura en América Latina: Volumen I*. El Colegio de México. Pp. 89 a 134.

ÁLVAREZ PLADA, Yandira, PORTA, Mariana (2018). *Vulnerabilidades sociales en la frontera: desafíos para la prevención de trata de personas*. CasAbierta: Fronteras en Acción.

BENEDET, Leticia, GONZÁLEZ, Diana, GOYCOECHEA, Alba, LEONARDI, Susana, PETIT, Juan Miguel (2011). *La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en el*

Uruguay. Caminos recorridos hacia la construcción de una política pública. Instituto Nacional de las Mujeres – MIDES.

BENTANCUR, Nicolás, BUSQUETS, José Miguel (2016). "Una mirada de conjunto a las políticas públicas del decenio progresista (Uruguay 2005-2015)". En: BENTANCUR, Nicolás, BUSQUETS, José Miguel (coords.). *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica (Uruguay 2005-2015)*. Editorial Fin de Siglo: Montevideo. Pp. 373 a 393.

BIDEGAIN, Germán, FREIGEDO, Martín, ZURBRIGGEN, Cristina (2021). "Los gobiernos del Frente Amplio y su impacto en la configuración del Estado uruguayo y sus políticas públicas". En: BIDEGAIN, Germán, FREIGEDO, Martín, ZURBRIGGEN, Cristina. (coords.). *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República: Montevideo. Pp. 21 a 47.

BIDEGAIN, Germán, TRICOT, Víctor (2017). "Political Opportunity Structure, Social Movements, and Malaise in Representation in Uruguay, 1985–2014". En: JOIGNANT, Alfredo, MORALES, Mauricio, FUENTES, Claudio (eds). *Malaise in Representation in Latin American Countries*. Palgrave Macmillan: New York. Pp. 139 a 160.

BONINO, María (2007). *La institucionalidad de género en el Estado uruguayo*. Instituto Nacional de las Mujeres – MIDES.

BRINGEL, Breno, FALERO, Alfredo (2016). Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones". En: *Caderno CRH, Vol. 29*: Salvador. Pp. 27 a 45.

CARLOS, Euzeneia (2018). "A construção de encaixes institucionais e domínio de agência no movimento popular urbano: mecanismos e configurações". En: GURZA LAVALLE, Adrian, CARLOS, Euzeneia, DOWBOR, Monika, SZWAKO, José (comps.) Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. EDUERJ, Sociedade e política collection: Rio de Janeiro. Pp. 165 a 209.

CARLOS, Euzeneia (2015). "Movimentos sociais e instituições participativas. Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva". En: *Revista brasileira de ciencias sociais.* Vol. 30. N ° 88. Pp. 83 a 99

CASANOVA, María Eugenia (2021). "Ampliación del sujeto político del feminismo uruguayo: avances y tensiones en los despliegues actuales". En: *Revista Temas sociológicos N.º 31*. Ediciones UCSH.

CNCLVD (2015). *Plan de acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional.* s/d

CNCLVD (2012). *Estrategia por la vida y la convivencia. Medidas hacia un país libre de Violencia Doméstica*. Ministerio de Desarrollo Social.

CNCLVD (2003). *Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Doméstica. 2004 – 2010*. s/d.

CNG (2018). *Estrategia Nacional para la Igualdad de Género al 2030*. InMujeres – MIDES.

CORTÉS NIETO, Johanna del Pilar; BECERRA BARBOSA, Gladys Adriana; LÓPEZ RODRÍGUEZ, Laura Sofía, QUINTERO, Rocío Liliana (2011). "¿Cuál es el problema de la trata de personas? Revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata". En: *Nova et Vetera 20 (64)*. Pp. 105 a 120.

DE ANCHORENA, Beatriz (2017). *La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008*. Georgetown University.

DE GIORGI, Ana Laura (2021). "Primavera, invierno, primavera. Los ciclos de luchas feministas y la izquierda uruguaya". En: *Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda. Año X. N.º 19*. Pp. 21 a 41.

DELACOSTE, Gabriel (2015). "Los límites de la articulación: los movimientos sociales en el Uruguay frenteamplista". En: *Revista Contrapunto N.º 7: Movimientos sociales. Nuevos escenarios, viejos dilemas*. Centro de Formación Popular con Organizaciones Sociales. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio. UDELAR: Montevideo. Pp. 13 a 25.

EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.

FEDERICI, Silvia (2014). "Rumbo a Beijing: ¿Cómo las Naciones Unidas colonizaron el movimiento feminista?". En: *Revista Contrapunto: Feminismos. La lucha dentro de la lucha.* Centro de Formación Popular con Organizaciones Sociales. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio. UDELAR: Montevideo. Pp. 87 a 97.

FERNÓS, María Dolores (2010). *National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region*. CEPAL - Serie Mujer y desarrollo No 102: Santiago.

FILARTIGA CALLIZO, Camilo José, ALVES DOS ANJOS, Fernanda (2016). *Relevamiento de instrumentos MERCOSUR en materia de trata de personas. Informe IPPDH*. Proyecto de cooperación humanitaria internacional para migrantes, apátridas, refugiados y víctimas de trata de personas en el MERCOSUR: Buenos Aires.

FONTAINE, Guillaume (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos.* FLACSO, Cuadernos A. Temas de Innovación Social, N.º 46: Quito.

FRIEDMAN, Elisabeth Jay, TABBUSH, Constanza (2020). "Introducción. Disputas en la marea rosa: una mirada desde el género y la sexualidad". En: FRIEDMAN, Elisabeth Jay (comp.), ROSSI Felicitas y TABBUSH, Constanza (coords.), *Género, sexualidad e izquierdas latinoamericanas: el reclamo de derechos durante la marea rosa*. CLACSO. Pp. 19 a 70.

FURTADO, Victoria, GRABINO, Valeria (2019). "Alertas feministas: lenguajes y estéticas de un feminismo desde el sur". En: *Momento de paro. Tiempo de rebelión. Miradas feministas para reinventar la lucha*. Minervas Ediciones. Pp. 89 a 115.

GALLARDO, Javier, GARCÉ, Adolfo, RAVECCA, Paulo (2010). "De la coyuntura a la estructura: Uso de investigación social en las políticas públicas de Uruguay durante el gobierno del Frente Amplio (2005-2009)". En: MANCEBO, María Ester, NARBONDO, Pedro (coords.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Editorial Fin de Siglo. Pp. 373 a 399.

GARCÉ, Adolfo, MONTERO, Sol, SCHUSTER UBILLA, Sofía, MORALES ÁVILA, Fortunato, MICHE, Elisa Beth Miche, ESTÉVEZ RUBÍN DE CELIS, Juan Ignacio, LABIANO, Virginia (2023). "Debates contemporáneos sobre el poder político de ideas y discursos en América Latina". En: *Iberoamericana, XXIII, 82*. Pp. 239 a 263.

GERRING, John (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press: Cambridge.

GONZÁLEZ PERRET, Diana, TUANA NÂGUEL, Andrea (2012). *La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur. Diagnóstico regional*. RMAAM-MERCOSUR.

GONZÁLEZ PERRET, Diana, TUANA NÂGUEL, Andrea (2006). *Invisibles y silenciadas. Aportes y reflexiones sobre la trata de personas con fines de explotación sexual comercial en Uruguay*. Fundación Avina: Montevideo.

GONZÁLEZ VIÑOLY, Patricia (2012). *Tras la promesa de Beijing. El vínculo de las mujeres organizadas con la institucionalidad de género en Uruguay*. Tesis de grado en Ciencia Política. FCS – UdelaR.

GURZA LAVALLE, Adrian, CARLOS, Euzeneia, DOWBOR, Monika, SZWAKO, José (2018). "Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agencia". En: GURZA LAVALLE, Adrian, CARLOS, Euzeneia, DOWBOR, Monika, SZWAKO, José (comps.) *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. EDUERJ, Sociedade e política collection: Rio de Janeiro. Pp. 21 a 86.

GUZMÁN, Virginia, FRÍAS, Carla, AGOSTINO, Ana (2012). *Evaluación del Primer Plan de Oportunidades y Derechos. 2007-2011*. Montevideo: InMujeres-MIDES.

GUZMÁN, Virginia (2001). "La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis." En: CEPAL, *Serie Mujer y desarrollo N.º 32*. Santiago de Chile.

HALLETT, Tim, VENTRESCA, Marc (2006). "Inhabited Institutions: Social Interactions and Organizational Forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy". En; *Theory and Society. Vol. 35.* Pp. 213 a 236.

HERNES, Helga (1987). *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. Norwegian University Press.

HERRERA, Teresa (coord.) (2012). *Evaluación del Plan nacional de lucha contra la violencia doméstica. Informe final.* Aire: Montevideo.

HOLLI, Anne M. (2008). "Feminist Triangles: A Conceptual Analysis". *Representation. Vol. 44, N° 2.*

INMUJERES (2007). *Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos Políticas públicas hacia las mujeres. 2007 – 2011. Uruguay*. Instituto Nacional de las Mujeres – MIDES.

INMUJERES (2014a). *Propuesta hacia un plan estratégico para la igualdad de género*. Instituto Nacional de las Mujeres – MIDES: Montevideo.

INMUJERES (2014b). Proceso institucional del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos. PIODNA.

INMUJERES, MRREE (2015). *Informe país. Convención CEDAW. 2007–2014. 8vo y 9no Informe periódico de la República Oriental del Uruguay ante el Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer*. Instituto Nacional de las Mujeres – MIDES: Montevideo.

INZUSA VERA, Ernesto, GURZA LAVALLE, Adrian (2010). "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación". En: INZUSA VERA, Ernesto, GURZA LAVALLE, Adrian. *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana (Publicaciones de la Casa Chata): México. Pp. 17-80

JOHNSON, Niki, RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura, SEMPOL, Diego Gustá (2020). "Claves para explicar avances y retrocesos en los derechos de las mujeres y las personas LGBT en Uruguay: múltiples presiones, resistencia política e inercias estructurales". En: FRIEDMAN, Elisabeth Jay (comp.), ROSSI Felicitas y TABBUSH, Constanza (coords.), *Género, sexualidad e izquierdas latinoamericanas: el reclamo de derechos durante la marea rosa*. CLACSO. Pp. 71 a 108.

JOHNSON, Niki (2018). "De la Concertación de Mujeres a la Comisión de Seguimiento de Beijing: espacios de coordinación en el movimiento de mujeres uruguayo hacia fines del siglo XX". En: CELIBERTI, Lilián (comp.). *Notas para la memoria feminista. Uruguay 1983-1995*. Cotidiano Mujer: Montevideo. Pp. 87 a 136.

JOHNSON, Niki (2016). *Participación y representación política.* Informe: Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. OPP: Montevideo.

JOHNSON, Niki (2006). "Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay". En: *Política, N.º 046*. Universidad de Chile: Santiago. Pp. 173 a 198.

JOHNSON, Niki (2003). "Mecanismos estatales para el avance de las mujeres en el Uruguay". En: COTIDIANO MUJER. *La Equidad de Género en el Estado ¿A quién importa?,* Cotidiano Mujer: Montevideo.

LASSWELL, Harold D. (1992a). "La orientación hacia las políticas". En: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (ed.). *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa: México DF. Pp. 79 a 103.

LASSWELL, Harold D. (1992b). “La concepción emergente de las ciencias de políticas”. En: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (ed.). *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa: México DF. Pp. 105 a 117.

LAURNAGA, María Elena (coord.) (1995). *Uruguay adolescente. Prostitución de adolescentes y niños. Aproximación a un diagnóstico*. MEC-Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer-UNICEF. Trilce: Montevideo.

LISSIDINI, Alicia, FILGUEIRA, Elisa (2023a). “Agenda feminista uruguaya: diversa, poderosa y desarticulada”. En: *Cuestiones de género: de la igualdad y la diferencia*. N.º. 18. Pp. 195 a 219.

LISSIDINI, Alicia, FILGUEIRA, Elisa (2023b). “Feminismos en Uruguay: diversidad y divisiones”. En: *El Uruguay desde la Sociología*. N.º 20. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Pp. 51 a 79.

LIZBONA COHEN, Alexandra (2021). “Mucha consulta, poca decisión: la participación social institucionalizada en las políticas públicas de los gobiernos del Frente Amplio”. En: BIDEGAIN, Germán, FREIGEDO, Martín, ZURBRIGGEN, Cristina (eds.): *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República: Montevideo. Pp. 153 a 173.

MARTÍNEZ, Lucía (2021). “La mujer se rebela, ni le gritan ni le pegan”. En: *Revista Encuentros Uruguayos Volumen XIV, Número 1. Dossier: Los movimientos sociales uruguayos entre dos siglos*. Pp. 52 a 69.

MATHIEU ZARDO, María Gabriela (2021). *Una aproximación espacial a los femi(ni)cidios en Uruguay entre 2001 y 2019*. FLACSO.

MATOS Marlise, PARADIS, Clarisse (2013). “Los feminismos latinoamericanos y su compleja relación con el Estado: debates actuales”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales.* Núm. 45. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador: Quito. Pp. 91 a 107

McBRIDE Dorothy, MAZUR, Amy (2010). *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research*. Con contribuciones de Joni Lovenduski, Joyce Outshoorn, Birgit Sauer, y Marila Guadagnini. Temple University Press: Philadelphia.

MAZUR, Amy, McBRIDE, Dorothy (2008). “State Feminism.”. En: *Politics, Gender and Concepts: Theory and Methodology*. GOERTZ, Gary, MAZUR, Amy (cords.). Cambridge University Press: Cambridge. Pp. 244 a 269.

MAZZOTTI, Mariella (2021). *Las políticas públicas de lucha contra la violencia de género en el Uruguay de la era progresista 2005-2020. Por el derecho a vivir una vida libre de violencia de género.* Tesis de maestría en Ciencia Política. FCS – UdelaR.

MESA INTERINSTITUCIONAL para la Prevención y Combate a la Trata de Personas (2018). *Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas. 2018-2020*. InMujeres-MIDES.

MESA INTERINSTITUCIONAL para la Prevención y Combate a la Trata de Personas (2014). *Lineamientos hacia la construcción de un sistema de protección y asistencia a personas en situación de trata*. Instituto Nacional de las Mujeres – MIDES.

MENÉNDEZ DÍAZ, Mariana (2019). "Entre mujeres: «Nuestro deseo de cambiarlo todo». Apuntes sobre el re-emerger feminista en el Río de la Plata". En: *Momento de paro. Tiempo de rebelión. Miradas feministas para reinventar la lucha*. Minervas Ediciones. Pp. 76 a 88.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2019). *Protocolo de detección e investigación en Trata, Tráfico y Explotación de Personas. Aprobado por Decreto N.º 262/019*. s/d.

MORELLI, Marina [@MorelliMarina]. (24 de noviembre de 2022) *Desde 2002 ningún gobierno, excepto el actual, se atrevió a silenciar la voz de la sociedad civil, pese a la* [Post]. X. https://x.com/MorelliMarina/status/1595728009474215937?t=0c2bMDXukvXK2RguvBFyxg&s=19

MULLER, Pierre, SUREL, Yves (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Montchrétien: París.

NÚÑEZ, Karina (2018). "Si de vulneraciones se trata…". En: SERPAJ. *Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2018*. Servicio de Paz y Justicia: Uruguay. Pp. 277 a 278.

OIM (2006). *Estudio exploratorio sobre Trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay*. ONU: Organización Internacional para las migraciones.

OSZLAK, Oscar (2015). "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En: CHUDNOVSKY, Mariana (comp.). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla.* Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina: CAF. Pp. 289 a 345.

PETIT, Juan Miguel (2007). *Trata de personas: apuntes desde Uruguay sobre un desafío global.* OIM: Montevideo.

PREGO TRAMUJA, Cristina (coord.) (2020). *Dueños de personas, personas con dueños. Investigación sobre trata de personas en Uruguay*. Asociación Civil El Paso: Montevideo.

PREGO TRAMUJA, Cristina, TUANA NAGELI, Andrea (2013). *Trata de mujeres, niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual comercial*. RUCVDS: Montevideo.

PREGO TRAMUJA, Cristina (2011). *Informe sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual en Uruguay. Propuesta de protocolo en Trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial*. Sección Uruguay – Instituto Nacional de las Mujeres, RMAAM-MERCOSUR.

PODER EJECUTIVO (2007, 09 de octubre). *Proyecto de ley. Normas para la prevención y combate a la trata de personas. Creación*. Disponible on line en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/senadores/48/1544/0/PDF

POUSADELA, Inés (2016). "Nadie más se calla: El movimiento de mujeres y el proceso de ampliación de la ciudadanía en Uruguay, 1985-2015". En: *Revista Encuentros Uruguayos Volumen IX, Número 1*. Pp. 71 a 94.

REMENYI, Dan (2012). *Case Study Research.* Academic Publishing International Limited: United Kingdom.

RODRÍGUZ GUSTÁ, Ana Laura (2008). "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención". En: *Temas y debates 16*. Universidad de Rosario. Pp. 109 a 129.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura, MADERA, Nancy CAMINOTTI, Mariana (2017). "Governance Models of Gender Policy Machineries under Left and Right Governments in Latin America". En: *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, Volume 24, Issue 4*. Oxford University Press. Pp. 452 a 480.

RODRÍGUEZ, Néstor (2022). *La trata sexual en el Río de la Plata. La construcción de la política pública y su investigación y persecución penal en contextos situados*. Fundación de Cultura Universitaria: Montevideo.

ROSTAGNOL, Susana (2011). *Consumidores de sexo. Un estudio sobre masculinidad y explotación sexual comercial en Montevideo y área metropolitana*. RUDA. Campaña del Secretario General ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas de UNICEF.

ROSTAGNOL, Susana, GRABINO, Valeria, GUCHIN, Mónica (2009). "Antecedentes: La violencia doméstica como problema". En ROSTAGNOL, Susana (dir.). *No era un gran amor. 4 Investigaciones sobre violencia doméstica.* RUDA. Instituto Nacional de las Mujeres - MIDES. Pp. 15 a 19.

ROSSEL, Cecilia (2013). *"Te amo, te odio, dame más" ONG, participación y representación en el primer gobierno de izquierda en Uruguay*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

SABATIER, Paul A. (1988). "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". En: *Policy Sciences, Vol. 21, No. 2/3, Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework*. Springer. Pp. 129 a 168.

SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. (1999). "The Advocacy Coalition Framework. An Assessment". En: SABATIER, Paul A. (ed.), *Theories of the Policy Process*. Westview Press: Boulder, Colorado. Pp. 117 a 166.

SABATIER, Paul A., WEIBLE, Christopher M. (2010). "El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones". En: SABATIER, Paul A. (ed.). *Teorías del proceso de las*

políticas públicas. (2da. Ed.). Jefatura del Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Proyecto de Modernización del Estado: Buenos Aires. Pp. 203 a 238.

SAPRIZA, Graciela (2015). "«Nos habíamos amado tanto». Años revueltos. Mujeres, colectivos y la pelea por el espacio público". En: *Estudos Feministas, Florianópolis, 23(3)*. Universidade Federal de Santa Catarina. Pp. 939 a 958.

SAWER, Marian (1995). "Femocrats in Glass Towers? The Office of the Status of Women in Australia". En: McBRIDE Dorothy, MAZUR, Amy (eds.). *Comparative State Feminism*. Sage Publications: Thousand Oaks, CA.

SILVA, Marcelo Kunrath, OLIVEIRA, Gerson de Lima (2011). "A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul". En: *Sociologias, Ano 13, N.º 28*: Porto Alegre. Pp. 86 a 124.

TATAGIBA, Luciana, ABERS Rebecca, SILVA, Marcelo Kunrath (2018). "Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos". En: PIRES, Roberto, LOTTA, Gabriela, ELIAS DE OLIVEIRA, Vanessa (orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Ipea – Enap: Brasília. Pp. 105 a 138.

TUANA, Andrea, MOLAS, Adriana (2011). "Presentación". En: VV.AA. *Por una vida sin violencia. Conceptualizaciones sobre prácticas en el abordaje de violencia doméstica*. El Faro, Fundación Avina: Montevideo.

TUANA, Andrea, SAMUNISKI, Fanny (2005). *Violencia doméstica e incidencia en políticas públicas.* Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual: Montevideo.

URUGUAY (2007). *Informe de la República Oriental del Uruguay acerca de la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Informes combinados (cuarto, quinto, sexto y séptimo). (CEDAW).* Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: ONU.

URRUZOLA, María (1992). *El huevo de la serpiente*. Ediciones de la Pluma: Montevideo.

YIN, Robert K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods.* Sage Publications: Thousand Oaks, CA.

ZINA, Tania (2018). *Proyecto Travesía. Servicio de atención a niñas/os y adolescentes en situación de explotación sexual comercial y trata*. Informe presentado en el VI Congreso Latinoamericano y Caribeño Trata de Personas y Tráfico de Migrantes: "Causas estructurales y políticas de prevención". INAU: Dirección Departamental de Montevideo.

ZURBRIGGEN, Cristina (2011). "Gobernanza: una mirada desde América Latina". En: *Perfiles Latinoamericanos,* Vol. 19, N.º 38. Pp. 39 a 64.

9.b) Marco normativo nacional e internacional mencionado

- Leyes nacionales:

N.º 16.707, *Ley de seguridad ciudadana*, promulgada el 12 de julio de 1995.

N.º 17.514, *Ley de erradicación de la violencia doméstica*, promulgada el 2 de julio de 2002.

N.º 17.866, *Creación del Ministerio de Desarrollo Social*, promulgada el 21 de marzo de 2005.

N.º 17.930, *Presupuesto Nacional de sueldos, gastos e inversiones. Ejercicio 2005 – 2009*, promulgada el 19 de diciembre de 2005.

N.º 18.104, *Ley de igualdad de derechos entre hombres y mujeres*, promulgada el 15 de marzo de 2007.

N.º 18.250, *Ley de migraciones*, promulgada el 6 de enero de 2008.

N.º 19.580, *Ley de violencia hacia las mujeres basada en género*, promulgada el 22 de diciembre de 2017.

N.º 19.643, *Ley de prevención y combate de la trata de personas*, promulgada el 20 de julio de 2018.

N.º 19.747, *Modificación del capítulo XI de la Ley N.º 17.823*, código de la niñez y la adolescencia, promulgada el 19 de abril de 2019.

N.º 19.846, *Aprobación de las obligaciones emergentes del derecho internacional de los derechos humanos, en relación a la igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento*, promulgada el 19 de diciembre de 2019.

- Decretos nacionales:

N.º 184/007, *Se aprueba el "Primer plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. Políticas públicas hacia las mujeres 2007-2011"*, promulgado el 15 de mayo de 2007.

N.º 298/014, *Creación de la comisión interinstitucional para la prevención y combate de la trata de personas*, promulgado el 16 de octubre de 2014.

N.º 304/015, *Creación de la mesa interinstitucional para la prevención y combate de la trata de personas y derogación del decreto 298/014*, promulgado el 6 de noviembre de 2015.

N.º 306/015, *Aprobación del "Plan de acción 2016 – 2019", por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional"*, promulgado el 16 de noviembre de 2015.

- Normativa internacional:

ONU: Asamblea General, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Convención CEDAW)*, 18 de diciembre de 1979. Ratificada en Uruguay por Ley N.º 15.164 (promulgación: 04/08/1981).

OEA, *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, (Convención de Belém do Pará)*, 9 de junio de 1994. Ratificada en Uruguay por Ley N.º 16.735 (promulgación: 05/01/1996).

ONU: Asamblea General, *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo)*, 15 de noviembre de 2000. Ratificado en Uruguay por Ley N.º 17.861 (promulgación: 28/12/2004)

9.c) Fuentes primarias – entrevistas

Victoria Capurro, entrevista personal realizada en el marco de esta monografía el 3 de octubre de 2024. (T5). Forma parte del equipo de CasAbierta desde 2010.

Florencia Buslón, entrevista personal realizada en el marco de esta monografía el 10 de octubre de 2024. (T7). Fue integrante del EFD y el Proyecto Desaparecidas desde sus inicios y hasta el 2020.

Sandra Perroni, entrevista personal realizada en el marco de esta monografía el 18 de octubre de 2024. (T1). Fue integrante de CasAbierta y actualmente de El Paso; coordinadora histórica del servicio de atención a mujeres en situación de trata hasta el término del convenio en 2023.

Sandra Ortiz, entrevista personal realizada en el marco de esta monografía el 24 de octubre de 2024. (T3). Hermana oblata y parte del equipo de CasAbierta desde sus inicios.

Andrea Tuana, entrevista personal realizada en el marco de esta monografía, 30 de octubre de 2024. (T2). Directora del Programa El Faro y El Paso.

Daniela Sena, entrevista personal realizada el 1 de noviembre de 2022 en el marco de otra investigación pre-profesional, y en el marco de esta monografía el 25 de octubre de 2024. Jefa del Departamento de Prevención y Combate a la Trata de Mujeres, División de Violencia Basada en Género, InMujeres.

9.d) Fuentes secundarias

- Notas en prensa:

BENEDET, Leticia (abril 8, 2021). *Las políticas de igualdad de género en el Mercosur: una cara invisible del proceso de integración regional*. La Diaria, Posturas. Disponible on line en: https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2021/4/las-politicas-de-igualdad-de-genero-en-el-mercosur-una-cara-invisible-del-proceso-de-integracion-regional/

FUNDACIÓN DE CULTURA UNIVERSITARIA (agosto 16, 2022). *Presentación del libro "La trata sexual en el Río de la Plata"*. Disponible on line en: https://fcu.edu.uy/fcu/libros/derecho-penal/la-trata-sexual-en-el-rio-de-la-plata/

OIM (marzo 9, 2016). *Proyecto Fronteras en acción.* Comunicado Local. Disponible on line en: https://uruguay.iom.int/es/news/proyecto-fronteras-en-accion

PAZ FRONTERA, Agustina, ALCARAZ, María Florencia (octubre 28, 2023b). *Mariella Mazzotti: "Un Estado patriarcal no se va a transformar en un Estado feminista por voluntad propia".* LATFEM. Disponible on line: https://latfem.org/mariella-mazzotti-un-estado-patriarcal-no-se-va-a-transformar-en-un-estado-feminista-por-voluntad-propia/

PAZ FRONTERA, Agustina, ALCARAZ, María Florencia (septiembre 24, 2023a). *Carmen Beramendi: "Cuando entramos en el Estado la construcción del espacio propio es tan importante como el riesgo de quedar en el nicho"*. LATFEM. Disponible on line: https://latfem.org/carmen-beramendi-cuando-entramos-en-el-estado-la-construccion-del-espacio-propio-es-tan-importante-como-el-riesgo-de-quedar-en-el-nicho/

UYPRESS (marzo 7, 2013). *Beatriz Ramírez: "Necesitamos continuar combatiendo la violencia de género"*. Agencia Uruguaya de Noticias. Disponible on line: https://www.uypress.net/Secciones/Beatriz-Ramirez--Necesitamos-continuar-combatiendo-la-violencia-de-genero--uc38181

- Currículos:

Diana González. Disponible on line: diana-gonzalez-perrett.es (T4). Abogada, integrante de organizaciones sociales, asesora parlamentaria, consultora en políticas sensibles al género.

Eva Taberne. Disponible on line: CVUY (T8). Integrante de DENG.

Heloísa Greco. Disponible on line: flacso.edu.uy/wp-content/uploads/2022/05/CV-Heloisa-Greco-Alves.pdf (T6). Especialista en políticas de trata de personas, consultora.

9.e) Páginas webs consultadas

ANONG - anong.org.uy

CNTE - gub.uy/ministerio-desarrollo-social/cntep

Dónde están nuestras gurisas - dondeestannuestrasgurisas.org

EFD - efd.uy

El Paso - ongelpaso.org.uy

Hermanas Oblatas del Santísimo Redentor - hermanasoblatas.org

Proyecto CasAbierta - pcasabierta.blogspot.com

RUCVDS - violenciadomestica.org.uy

SAI – Programa Arcoíris - sai.org.uy/programaarcoiris.html

Agencia Voz y Vos - vozyvos.org.uy