

**Pablo Guerra** ↗

## Regulacionismo sui géneris. Contexto y ausencias en el proceso legislativo de la ley 17515

*Sui géneris regulationism. Context and absences  
in the legislative process of law 17515*

*Regulamentação sui géneris. Contexto e ausências  
no processo legislativo da lei 17.515*

↗ Instituto de Sociología Jurídica, Facultad de Derecho, UdelaR.

ORCID: 0000-0002-2586-7175

✉ pablo.guerra@fder.edu.uy

**Resumen:** *Este artículo revisa el proceso de discusión y aprobación de la Ley 17515 que regula el Trabajo Sexual en Uruguay, analizando la participación de legisladores/as en Sala y el trabajo realizado en las respectivas Comisiones Parlamentarias. Asimismo, observaremos el papel que le cupo al discurso de los feminismos respecto al posicionamiento en la temática de la prostitución y su eventual regulación. Es así que advertimos un contexto histórico en el que a diferencia del tratamiento de la Ley 8080 (represión del proxenetismo) el discurso abolicionista no tiene presencia y es sustituido por un mayor protagonismo del discurso regulacionista o incluso neoregulacionista (también denominado laboral).*

*Palabras clave:* prostitución; regulacionismo; abolicionismo; feminismo; Uruguay.

**Abstract:** *This article reviews the process of discussion and approval of Law 17515 that regulates Sexual Work in Uruguay, analyzing the participation of legislators in the Chamber and the work carried out in the respective Parliamentary Commissions. Likewise, we will observe the role played by the discourse of feminisms regarding the position on the theme of prostitution and its eventual regulation. This is how we reflect a historical context in which contrary to the treatment of Law 8080 (repression of pimping) the abolitionist discourse does not have a presence and is replaced by a major protagonism of the regulationist or even neoregulationist discourse.*

**Keywords:** prostitution; regulationism; abolitionism; feminism; Uruguay.

**Resumo:** Este artigo revisa o processo de discussão e aprovação da Ley 17515 que regula o Trabalho Sexual no Uruguai, analisando a participação dos legisladores / as em Sala e o trabalho realizado nas primeiras Comisiones Parlamentarias. Asimismo, observamos o papel que le cupo ao discurso dos feminismos respecto ao posicionamiento na temática da prostituição e sua eventual regulação. É assim que anunciamos um contexto histórico na diferença do tratamento de la Ley 8080 (representação do proxenetismo) o discurso abolicionista não tem presença e é sustentado por um protagonismo do prefeito do discurso regulacionista ou incluso neoregulacionista (también denominado laboral).

**Palavras-chave:** prostituição; regulacionismo; abolicionismo; feminismo; Uruguai.

Recibido: 23/09/2021

Aceptado: 29/08/2022

## 1. El papel de la ley 8080 en la persecución del proxenetismo y en el debate regulacionismo vs. Abolicionismo

La aprobación de la Ley 8080 supuso un hito fundamental en la historia no solamente de la persecución del delito del proxenetismo, sino además de la regulación del sistema prostitucional. Efectivamente, si bien la norma sancionada el 27 de mayo de 1927 refiere a la “represión del proxenetismo”, su inmediata regulación (Decreto del 30 de mayo de 1928) dispone de una serie de artículos que en sí mismos complementan las acciones regulacionistas que desde fines del S. XIX se venían implementando. En tal sentido, un primer antecedente lo encontramos en los Anales de Eduardo Acevedo y corresponde al año 1882<sup>(1)</sup>. Durante el Gobierno del Coronel Latorre, la policía había redactado un Reglamento que finalmente se ejecuta bajo la Administración de Santos. Ese Reglamento fue conocido como “Reglamento Gayoso” en referencia al Jefe de Policía de Montevideo en ese momento. Se trata de un texto que se recordará por mucho tiempo. A manera de ejemplo, Pérez Aguirre señala en su obra “Mujeres de la calle” que las acciones represivas vividas por las personas en situación de prostitución en los 1980s se debían a un tal “Reglamento Galloso” (sic) de los 1930s (Pérez Aguirre, 1991: 64)<sup>(2)</sup>. Respecto al contenido de la norma, se permitían las casas de tolerancia, se establecía un radio para su instalación y se facultaba a la policía y a las autoridades sanitaria para su control. La expansión de la sífilis, sobre todo en buena parte del Ejército de línea, termina por impulsar esta normativa que el Coronel Latorre prefería no aplicar ya que según su criterio “La prostitución reglamentada, adquiere el derecho de pedir que se proteja su desarrollo y esa protección sería contraria a la misión de la autoridad y agraviaría a la moral” (en Acevedo, 1934: 164).

Esa primera reglamentación vuelve a escena unos años más tarde. Efectivamente, sabemos de una nota elevada por el Ministro Francisco Bauzá al Tribunal Pleno en 1892, a raíz de un desalojo por parte de la policía de unas “casas de prostitución” luego que un colegio católico ubicado en las calles Reconquista y Santa Teresa les denunciara. Merced la intervención de “los principales abogados” y el Juzgado Letrado Departamental, se genera una disputada entre el Poder Ejecutivo y el Poder

Judicial de la época acerca de la legalidad o no de tal desalojo. De esta manera bajo el Gobierno de Herrera y Obes, y luego de ese incidente, surge la necesidad de contar con algo más que un simple decreto administrativo para regular a los prostíbulos. Se envía de esa manera a la Asamblea General un proyecto que

“reglamentaba el establecimiento de casas de prostitución dentro de radios determinados; que autorizaba a la Policía para clausurar prostíbulos; que declaraba que las cuestiones pecuniarias entre las prostitutas y los dueños de prostíbulos serían resueltas por la Policía, y que autorizaba a imponer multas hasta de \$ 25 y arrestos hasta de 8 días” (Acevedo, 1934: 622).

Ante las dificultades para su aprobación, el Gobierno dictó un nuevo Decreto a principios de 1892. Poco después tenemos un nuevo hito, este sí más conocido y con fuerza de Ley: se trata de la Ley del 31 de octubre de 1895, que en su artículo 3 otorgaba al Consejo Nacional de Higiene la potestad de “dictar y dirigir la reglamentación profiláctica de la prostitución” (Uruguay, 1928). Ese mismo año, la Policía de Montevideo le solicitó al Gobierno Nacional una reglamentación para los “cafés de camareras”, de manera que a partir de ese año se prohíbe la aceptación de invitaciones para beber por parte de los clientes o sentarse en sus mesas, se obliga a señalar los locales e incluso colocar una luz de color en sus faroles durante la noche (Trochón, 2003: 35). Otros locales (“antros de perdición” al decir de la época) como las pensiones de artistas, cabarets, los “bares alemanes” y el más popular “bailongo”, también formarían parte de las regulaciones que van desde fines del S. XIX hasta comienzos del S. XX.

Volviendo a la Ley 8080 (aún vigente) que como dijimos estaba dirigida a reprimir el proxenetismo, en su proceso legislativo hubo una importante influencia del movimiento feminista de la primera ola que era básicamente abolicionista. Ahora bien, el posterior Decreto Reglamentario no solamente incursiona en el plano de la regulación del meretricio<sup>(3)</sup>, sino que además lo hace con otro cariz ideológico, lo que condujo a reconocidas críticas, caso de las llevadas adelante por parte de la Dra. Paulina Luisi, referente del abolicionismo en Uruguay y en el mundo para quien “el decreto reglamentario se transformó en una nueva ley que guillotínó a la primera” (Luisi, 1948: 223). Su molestia fue notoria a tal punto que relata cómo

“en vísperas de la reunión de la Sociedad de las Naciones de 1930, que había recibido con aplausos y felicitaciones para el Uruguay, la Ley de 1927 –que tuve el patriótico placer de hacer conocer allí–, me encontraba yo avergonzada

de volver en 1930 a informar del regresivo e indigno paso que había dado nuestro país /.../” (Luisi, 1948: 224).

Efectivamente, la labor de Luisi fue muy importante para apalancar desde el feminismo y desde una lectura alternativa a la hegemónica desde la medicina, una posición crítica del modelo higienista y regulacionista, abogando por la supresión de los excesivos controles y sobre todo de la internación forzosa en el Sifilocomio (Perdomo y Machado, 2016: 3).

Los vaivenes respecto al tratamiento de la prostitución quedan en evidencia además con la Ley del 15 de Junio de 1928<sup>(4)</sup> y sobre todo con la Ley 9202 (Ley Orgánica de Salud Pública) que establece en el artículo 22 del capítulo V (sobre la policía de la prostitución y vicios sociales):

“En materia de prostitución el Poder Ejecutivo establecerá la sustitución del régimen actual de reglamentación, por otro basado en la supresión del prostíbulo, la denuncia y el tratamiento obligatorio de las enfermedades venéreo-sifilíticas, de acuerdo con la facultad asignada en el inciso 3.º del artículo 2.º de esta ley, y propondrá al Parlamento el establecimiento del delito de contagio intersexual y nutricio” (Uruguay, 1934, art. 22).

De esta manera, tenemos que sobre principios del S. XX hay una serie de normas que oscilan entre el regulacionismo y el abolicionismo<sup>(5)</sup>. El primero se caracterizaba por partir de una concepción negativa de la prostitución no obstante entender que era mejor tolerarla y desde ese punto de partida implementar una serie de políticas básicamente de control (registro obligatorio), higiene (controles e incluso internación obligatoria como forma de enfrentar la sífilis) y persecución policial para quienes se negaran a aceptar estas reglas. Buena parte de la clase política, la mayoría de los médicos y por supuesto las fuerzas policiales formaban parte de esta postura que tuvo al Consejo Nacional de Higiene como su institución de referencia desde 1895. Por otro lado tenemos al abolicionismo de primera ola, que a diferencia del discurso abolicionista actual no ponía el mayor énfasis en la prostitución como institución patriarcalista, sino en las medidas de profilaxis (sobre todo la obligatoriedad de encierro de las “prostitutas” en el “sifilocomio”) y la centralidad de la tarea policial en la persecución de la prostitución (y ya no en la represión del proxenetismo). En efecto, como señala Trochón (2003) la denominación “abolicionismo” no aplicaba para la prostitución sino para la reglamentación de la prostitución. Esta postura era defendida por reformistas sociales, una parte de los médicos y políticos, así como por los noveles movimientos feministas.

Las características dominantes de ese feminismo de los novecientos, sin embargo, que en el plano que nos ocupa era fundamentalmente abolicionista<sup>(6)</sup>, van mutando conforme pasan los años en el país. Es así que en el marco histórico en el que ocurre el tratamiento de la Ley 17515 (2002) van emergiendo nuevos actores y nuevos discursos respecto a la temática de la prostitución y el papel que le debería corresponder al Estado, reeditando la vieja disputa entre regulacionismo y abolicionismo.

## 2. El mayor peso del regulacionismo en torno a la ley 17515

Desde nuestro punto de vista, esos cambios con una mayor presencia del discurso regulacionista por parte de nuevos actores comienzan a operar luego de la recuperación democrática (1985). Es notorio que el retorno a un Estado de Derecho y las mayores libertades empujaron al colectivo de las mujeres en situación de prostitución a organizarse y levantar su voz para que pudieran ser escuchadas. De esta manera, en 1986 se crea la Asociación Uruguaya de Meretrices Profesionales del Uruguay (AME-PU) un sindicato que reúne a las personas que se encontraban ejerciendo el meretricio y desde donde se comprometían a luchar por la defensa de sus derechos.

La situación en la época era propia de un sistema en el que la prostitución si bien estaba regulada, no se hacía desde un paradigma de los derechos, sino más bien bajo influencia de aquellas directrices que pretendían sobre todo velar por el denominado Orden Público. En tal sentido, las razzias, represiones, abusos en comisarías, etc. eran un lugar común, sobre todo para quienes ejercían el meretricio en las calles. Se comprende entonces cómo el lema que convocaba a AMEPU originalmente fue “No a la represión policial, si al derecho de personas”. Así recuerda la dirigente Martha Navarrete esos años: “En aquel momento vivíamos en la comisaría. Nos llevaban hasta seis días. A veces salías de la comisaría y pasaba una camioneta de otra Seccional y otra vez adentro. Además, teníamos obligación de ir ocho veces al mes al control de profilaxis” (REDTRASEX, 2007: 65).

Corresponde señalar que estas acciones represivas no estaban sustentadas en ninguna normativa específica de persecución a la prostitución<sup>(7)</sup>, asunto que como veremos luego, se retoma en la discusión en la Cámara de Senadores. Es así que la Ley 10071 sobre política social y medidas de seguridad de 1941, declaraba “en estado peligroso” a los proxenetes, además de vagos, mendigos y ebrios entre otros, pero nunca se hace referencia a quienes ejercen el meretricio (Uruguay, 1941, art. 2). Previo a la Ley 17515 la regulación de lo relacionado a la prostitución remite al Decreto 422/1980, un texto que reúne en 11 artículos los principales aspectos en

materia de regulación de la prostitución en los locales, caso de las condiciones que debían tener los cabarets, dancings, boites, prostíbulos, casas de citas, etc, para su funcionamiento. Este Decreto a su vez, derogó el anterior texto de referencia en la materia, a saber, el Decreto del 25 de Setiembre de 1941<sup>(8)</sup>.

Así entonces, AMEPU comienza un lento proceso de organización que incluye crear personería jurídica; realizar Talleres, mantener reuniones en todo el país e incluso conseguir un local propio en la calle Fernández Crespo. También se mostraron muy activas en el plano de las políticas públicas (sobre todo en la lucha contra el VIH) y en el lobby para obtener mejores condiciones de trabajo<sup>(9)</sup> y luego una Ley que les diera mayores garantías, siempre en el marco del regulacionismo.

Desde el punto de vista semántico, la denominación AMEPU presenta un aspecto que merece especial detenimiento: esas meretrices se reconocen como “profesionales”, reclamando un estatus que en la época parecía una quimera pero que con el tiempo se plasmaría en la Ley 17515. Justamente la denominación ha sido un campo de disputa entre diferentes tendencias del feminismo. Como veremos más adelante, el proyecto de Ley que finaliza con la aprobación de la Ley 17515 se caratuló inicialmente como “regulación de la prostitución” pasando más adelante a “regulación del Trabajo Sexual”. Estos términos no son neutrales y esconden una notoria complejidad que en el fondo responden a diferentes maneras de concebir el meretricio. Por un lado, posiciones vinculadas al feminismo más liberal aprueban y definen el concepto del trabajo sexual, incluso manifestando en algunos casos que se trata de un trabajo como cualquier otro. Desde el feminismo radical, por su parte, no podría denominarse trabajo a una actividad que sustancialmente se muestra como explotadora en términos de relaciones de género y de poder (Guerra, 2016). Como señala Cedrés, “la denominación de prostitución o de trabajo sexual es la primera división entre feministas abolicionistas y regulacionistas, siendo para las primeras inadmisible el uso del concepto de trabajo para denominar cualquier intercambio sexual, aunque sea mediado por patrones comerciales” (Cedrés, 2020: 5). Litros de tinta se han escrito al respecto, razón por la cual no ahondaremos en esta ocasión ese debate. Baste decir que detrás de las palabras hay signos, enunciados, interpretaciones y significados contruidos según el contexto y el vínculo con los demás<sup>(10)</sup>.

¿Cómo se ha posicionado AMEPU en tal sentido? Una postura de término medio parece ser la expuesta por Red Latinoamericana e Trabajadoras Sexuales (RedTraSex), creada en 1997 tras un primer encuentro realizado en San José de Costa Rica que reuniera a dirigentes de las diferentes agremiaciones del conti-

nente. Señala la RedTraSex:

“Nos definimos como “trabajadoras” porque nos vemos como mujeres que, sin oportunidades, optamos por conseguir el sustento para nuestras familias ejerciendo este trabajo /.../ Definirnos como trabajadoras sexuales no significa que promocionemos el trabajo sexual. En muchos países, especialmente en Centroamérica, se ha impuesto el término “trabajadoras comerciales del sexo” (TSC), y se promociona una “industria del sexo”. A nosotras no nos interesa alimentar esa industria: buscamos vivir en una sociedad más justa y libre, sin desigualdad ni machismo” (RedTraSex, 2007: 11-13)

La participación de AMEPU en los prolegómenos de la Ley 17515, entonces, se remonta a aquellos primeros años de organización del colectivo. Es de destacar que antes de presentarse el proyecto en la Legislatura 2000 – 2005, el Diputado García Pintos ya había elevado un anterior proyecto en el año 1993 en el que participó el sindicato. Ese proyecto finalmente fue aprobado por unanimidad en la Cámara de Representantes en 1999 aunque nunca llegó a tratarse en Cámara de Senadores. Como señala Rocha (2013), la formal participación de AMEPU no implicó unanimidades a la hora de la redacción finalmente dada al texto presentado, siendo evidente que la fuerte tendencia higienista y policíaca que tuvo la Ley finalmente aprobada no era defendida por las representantes de AMEPU. Su defensa sin embargo residía en la lectura que se hacía sobre los efectos positivos que tendría una Ley que define a la prostitución como trabajo. Por lo demás, la ley comentada se inclina por reglamentar a la prostitución como una actividad autónoma e independiente, en la que el prestador de servicios sexuales debe inscribirse *motu proprio* en un Registro de carácter personal y contar con los controles clínicos necesarios para ejercer su oficio.

Lo llamativo de esta etapa de discusión, es que el conjunto del movimiento feminista no tuvo mayores aportes en su discusión. Salvo excepciones, se careció de un análisis más detenido en términos de género sobre la prostitución y el reglamentarismo<sup>(11)</sup>. Con el tiempo señalaría la ex Senadora Percovich, que se negó a considerar a la prostitución como un trabajo porque para ella “es una estrategia de sobrevivencia”, agregando que “el trabajo implica una dignidad. Dentro de una cultura patriarcal, donde se usa a las mujeres, es muy difícil establecer condiciones para una negociación de igual a igual con el cliente” (Percovich, en Rocha, 2013: 252 -253).

Otra de las Diputadas presentes en la discusión del 2002, también manifestaría más adelante una posición crítica respecto al texto aprobado. Señalaba la Diputada Tourné en

una sesión de la Comisión Parlamentaria de Estudio de la Ley contra la Trata:

“Cuando en el año 1997<sup>(12)</sup> se aprobó la ley de trabajo sexual en la cual trabajé, junto con la entonces diputada Margarita Percovich, la situación de las mujeres que eran prostituidas, ese es el término correcto, era terrible. No solo eran superexplotadas por el proxeneta, sino que eran terriblemente maltratadas. Las trataban en el Ministerio del Interior, como si fueran delincuentes. No tenían ninguna protección social, no tenían posibilidades de contar con la asignación familiar para sus hijos ni se podían jubilar. Hicimos un gran esfuerzo para poder contar con esa ley.

Hoy, a la luz de los hechos, habiendo comprendido, las personas podemos seguir aprendiendo; no debemos aferrarnos dogmáticamente a las ideas, podemos seguir aprendiendo y abriendo nuestra cabeza, creo que el hecho de habilitar a las personas a pagar para hacer uso del cuerpo de otra persona es el ejercicio de la violencia. Lo creo así. Sé que es absolutamente polémico y que estamos divididos. Me aferro más a la solución sueca o francesa en esta materia, que penaliza la conducta del que compra, del cliente y no de la mujer (Cámara de Representantes, 2018).

Como se desprende de estas manifestaciones, las legisladoras desde su lectura feminista de la época entendieron razonable legislar en la materia para asegurar ciertos derechos a quienes ejercían la prostitución aunque claramente hoy no lo harían de la misma manera, ya sea porque consideran que la prostitución no es un trabajo (Percovich) o porque entienden a la prostitución como sinónimo de ejercicio de la violencia (Tourné).

A pesar de este cambio operado en el tiempo, es de destacar que la discusión parlamentaria de todas maneras, sí mostró ciertos indicios de preocupación por parte de algunas legisladoras, por ejemplo, en que la Ley de regulación del trabajo sexual no afectara la represión al proxenetismo. En ese sentido se refirió la Diputada Tourné respecto a la redacción del artículo 35 del proyecto analizado en Sala en marzo de 2001<sup>(13)</sup>, que penaba a quien explotara excesivamente el trabajo sexual de un tercero. Veremos esto más adelante.

### 3. Cronología del trámite parlamentario

#### (a) Cámara de Representantes

El Diputado Daniel García Pintos desarchiva y modifica un proyecto de Ley sobre el “Ejercicio de la Prostitución” que se remonta a 1993 y que la Cámara había aprobado en mayo 1999 por unanimidad, dándole ingreso para su tratamiento en la Comisión de Derechos Humanos<sup>(14)</sup>. Es así que un primer proyecto titulado “Ejercicio de la Prostitución. Regulación” firmado por los legisladores Juan Justo Amaro, Eduardo Chiesa, Alejandro Falco, Daniel García Pintos, Juan Máspoli, Glenda Rol-dán, Adolfo Sandel y Wilmer Trivel se presenta el 14 de marzo del 2000 en Cámara de Representantes, iniciándose el tratamiento con el N. de Carpeta 72/2000. La Cámara pasa el proyecto a la Comisión de Derechos Humanos. Salvo el caso de García Pintos, el resto de los legisladores no tuvo mayor protagonismo en el seguimiento del proyecto. Es de hacer notar que solamente una legisladora acompañó el Proyecto, quien a su vez tampoco tuvo participación en el proceso.

El tratamiento en Comisión se inicia el 27 de abril del 2000. En esta ocasión el Diputado García Pintos interioriza al resto de los miembros sobre el origen de su preocupación por legislar en un tema al que califica como “tabú”. Menciona que en la aprobación por unanimidad en 1999 del anterior proyecto “no se escuchó ni una sola voz en contra” (Comisión de Derechos Humanos, CRR, 27 de abril de 2000: 10) aunque sí hubo intercambios con opiniones diferentes, como por ejemplo, si se iba a regular solamente la prostitución femenina (como era el propósito inicialmente) o también la prostitución masculina; o si el Registro debía corresponderle al Ministerio del Interior o al Ministerio de Salud Pública. Manifiesta además que “Este proyecto tiene objetivos de mucha sensibilidad social, por ejemplo, que quienes estén al amparo de la ley tengan los beneficios que ésta otorga, entre otros, el derecho legal a la jubilación” (Comisión de Derechos Humanos, CRR, 27 de abril de 2000: 10)<sup>(15)</sup>. Este asunto genera algunas consultas e intercambios en Comisión y como veremos mereció especial detenimiento en la discusión parlamentaria.

El Diputado Guillermo Chifflet por su parte coincide en la necesidad de legislar en el tema pues “la Ley vigente es del año 1927” (Comisión de Derechos Humanos, CRR, 27 de abril de 2000: 11)<sup>(16)</sup>. También se mostraron afines a darle un tratamiento ágil los diputados Felipe Michelini, Alberto Scavarelli y Edgar Bellomo. La Diputada Margarita Percovich, por su parte, es la primera en señalar diferencias con el fondo del asunto, al señalar que no está de acuerdo con “el pago para la utilización

del cuerpo” pero que al quedar “en el libre albedrío” y “existir” le parece “excelente” darle un marco normativo apropiado (Comisión de Derechos Humanos, CRR, 27 de abril de 2000: 11). También solicita escuchar las voces de los Ministerios involucrados, algo que el resto de los diputados prefería evitar para darle una mayor agilidad al proyecto para su aprobación. Se decide unánimemente seguir el tratamiento del tema en la próxima reunión<sup>(17)</sup>.

La segunda reunión tuvo lugar el 30 de mayo de 2000. Se realizan varios intercambios sobre aspectos de redacción del proyecto. Una nota atípica la agrega el Diputado Scavarelli al señalar la necesidad de incorporar en la Ley alguna disposición que permita apoyar a quienes pretendan abandonar el trabajo sexual:

“Sigo creyendo que es una triste actividad para un ser humano, más allá de que entiendo que no es necesario que se le sancione. Es más; en alguna parte de esta ley deberíamos pensar en ofrecer capacidad de rehabilitación, sin utilizar el término. Así como tenemos organismos que están tratando de recapacitar gente en otras actividades, creo que hay que procurar ayudar a salir de esta profesión (Comisión de Derechos Humanos, CRR, 30 de mayo de 2000: 13).

El calificativo de “triste” es retomado por el Diputado García Pintos:

“En lo personal, no me encuentro capacitado para valorarla. Insisto porque yo, que he estado trabajando en este tema y he hablado con la gente de AMEPU y demás, no me encuentro calificado para calibrar o valorar si se trata de una actividad triste o no. Conozco gente en actividades que no tienen nada que ver con ésta -de repente, están atendiendo un mostrador - que se encuentra tremendamente triste porque no hace lo que le gustaría. Por eso creo que son conceptos que habría que manejar con mucho respeto (Comisión de Derechos Humanos, CRR, 30 de mayo de 2000: 14).

Respecto a la posibilidad de contar con instrumentos que permitan dejar el trabajo sexual, no hubo otros planteamientos.

Esta sesión también analizó detenidamente el aporte al Banco de Previsión Social (BPS). Los integrantes de la Comisión no parecen mostrar dudas respecto a que quienes trabajan en la prostitución puedan estar afiliadas/os y gozar de todos los derechos, pero surgen dudas respecto al procedimiento y a la posible violación de la reserva.

La discusión del articulado continúa en una tercera reunión que tuvo lugar el 8 de junio del 2000. En esta oportunidad se recibe a la Dra. Hilda Abreu del Ministerio de Salud Pública. La experta del MSP (quien manifiesta no representar al Ministerio en esta ocasión) arroja una frase con neto contenido de género hasta entonces ausente en la Comisión:

“un trabajador sexual no es un peligro público, porque sólo puede afectar a alguien que desee comprar sus servicios. Es el juego de oferta y demanda. Si no existiera demanda no existirían trabajadores sexuales /.../ cuidado que la responsabilidad, desde mi modesto punto de vista, no es exclusivamente del trabajador sexual. La responsabilidad es del señor o señora que fue a comprar los servicios de ese trabajador sexual, además de éste. Es evidente que la responsabilidad es compartida.(Comisión de Derechos Humanos, CRR, 8 de Junio de 2000: 6).

De esta manera, la Dra. Abreu posiciona en el debate al consumidor, aspecto que no continúan los legisladores y que a diferencia de la perspectiva neoabolicionista, nunca se va a incorporar en el análisis de este texto legislativo. También propone la obligatoriedad en el uso del condón, y en una suerte de reedición de la división de aguas entre reglamentaristas y abolicionistas, hubo un cruce de posiciones con el Diputado García Pintos respecto a la utilidad del carné y de las inspecciones sanitarias. Según Abreu, si a una persona se le quita el carné eso no significa retirarla del circuito prostitucional:

Otro asunto que se analizó detenidamente en la Comisión fue en qué órbita debería instalarse el Registro de Trabajadoras Sexuales. La opinión de Felipe Michellini, contraria a la de García Pintos, apuntaba al MSP:

“Me inclino porque el registro esté en la órbita del Ministerio de Salud Pública, porque entiendo que el marco legal debe apuntar a la prevención y a la profilaxis. En la medida en que esta actividad sea declarada lícita, de acuerdo con este marco legal, sale de la órbita del Ministerio del Interior y, por lo tanto, el registro debería estar en el Ministerio de Salud Pública” (Comisión de Derechos Humanos, CRR, 8 de Junio de 2000: 21).

En la sesión del 22 de junio se recibe la visita de los Inspectores Héctor Álvez y Walter Carrocio del Departamento de Orden Público de la Policía de Montevideo. En esta instancia vuelve a discutirse quién debería llevar el Registro Nacional de Trabajo Sexual y se acuerda que sea en simultaneidad entre el MSP y Ministerio del

Interior. En otro plano, el Insp. Álvez informa a los legisladores que el antes denominado “Certificado de Buena Conducta” pasó a llamarse “Certificado de Antecedentes Judiciales” y puede ser entregado a cualquier trabajadora sexual registrada, por lo que lo dispuesto en el artículo 12 del proyecto (“...tendrán derecho a obtener el Certificado de Buena Conducta”) ya está materializado y no tendría sentido que figurara en la Ley.

Una semana después la Comisión recibe al Dr. Touyá y la Dra. Ruocco, Director General y Subdirectora del MSP respectivamente. La sesión comienza con el análisis del cambio de carátula del proyecto, que pasó de “prostitución” a “trabajo sexual”. La Dra. Ruocco recuerda que fue el MSP quien sugirió el cambio ya en 1998. El Proyecto define al trabajo sexual haciendo referencia a la prostitución, pero no define a la prostitución. La delegación del MSP sugiere entonces definirla en el texto legal. Respecto al Registro, entienden que le debe corresponder al MSP y no al Ministerio del Interior. También la discusión se concentra en la importancia del HIV y qué sucede si una persona es diagnosticada positivamente ¿qué implica que se le retire el carné? ¿no es acaso discriminatorio impedirle trabajar con HIV? Dice el Dr. Touyá en un momento del intercambio: “Me parece que es claro que si el Ministerio no otorga el carné, no se puede desempeñar el trabajo. Eso es taxativo” (Comisión de Derechos Humanos, CRR, 27/6/2000: 22). De todas maneras las dudas del MSP es “cómo se contiene a esa persona” surgiendo interrogantes respecto a las multas previstas por el artículo 32 ante la posibilidad de que siguiera trabajando de forma clandestina. Dice la Diputada Percovich: “Podrá parecer espantoso que se establezca un número de unidades reajustables en relación a personas que saben que pueden transmitir una enfermedad mortal” (Comisión de Derechos Humanos, CRR, 27/6/2000: 23). Agrega el Diputado García Pintos: “Nosotros estamos creando un marco jurídico para una actividad especial, como es el ejercicio del meretricio. No estamos modificando el Código Penal” (Comisión de Derechos Humanos, CRR, 27/6/2000: 24).

Una nueva sesión tuvo lugar el 6 de julio. Si bien en esta oportunidad no hubo invitados, la sesión comienza con el relato del Diputado García Pintos acerca de una entrevista mantenida con Naná, propietaria de uno de los prostíbulos más conocidos de Punta del Este, quien hizo llegar a la Comisión un articulado para el proyecto. La preocupación de Naná es que en la esquina de su prostíbulo “hay una oferta de menor calidad” y que no cumple con diversas regulaciones y eso le quita clientes. También se mostró preocupada por la competencia de otros locales no habilitados como bares y whiskerías, mientras ella “paga todos los impuestos”. Finaliza el Diputado su relato: “Le dije que se quedara tranquila. Ella estaba en contra del proyecto y le expliqué

que la ley la iba a proteger porque, según lo que ella dice, cumple con todas las reglas” (Comisión de Derechos Humanos, CRR, 6/7/2000: 3). El Diputado Scavarelli muestra un contrapunto con García Pintos, expresando sus diferencias con la propuesta elevada por la Señora Naná y abogando por la plena autonomía del trabajo sexual. Luego de un breve intercambio, la Comisión pasa a la lectura y aprobación del articulado. Es de destacar que respecto al artículo 1, la Comisión analiza la posibilidad de brindar la máxima libertad posible a la trabajadora sexual, inclusive la dependencia laboral. Dice el Diputado Bellomo: “Creo que no estaría de más incluir la aclaración sobre la libertad de ejercer el trabajo sexual -aunque se sea dependiente o empleada en un prostíbulo /.../” (Comisión de Derechos Humanos, CRR, 6/7/2000: 9). Afirma la Diputada Percovich: “Eso hace a la libertad de las personas”. Confirma el Diputado Scavarelli: “Queda al libre albedrío de quien contrata someterse o no a un régimen de exclusividad”(Comisión de Derechos Humanos, CRR, 6/7/2000: 9). Es de destacar que ningún legislador o legisladora de los/as presentes mencionó la imposibilidad de un contrato en relación de dependencia habida cuenta la figura delictiva del proxenetismo (Ley 8080, art. 1) o la relevancia de admitir solamente el trabajo autónomo en la regulación. La Comisión en esta sesión termina aprobando por unanimidad los primeros ocho artículos del proyecto.

La votación se retoma una semana después. El punto central es la discusión sobre el artículo 9: ¿qué Ministerio debe hacerse cargo del Registro? La postura del Diputado García Pintos apunta al Ministerio del Interior, en tanto los Representantes del Frente Amplio son partidarios del MSP. Una tercera posición, acercada por el Diputado Scavarelli es que ambos Ministerios lleven el Registro de forma simultánea. Una cuarta alternativa, propuesta por el Diputado Bellomo es que sea la posterior reglamentación quien decida cuál de los Ministerios se hará cargo de la instalación del Registro.

Una nueva sesión tiene lugar el 10 de agosto de 2000. En esta ocasión, la Comisión avanza en la aprobación del articulado, deteniéndose en ajustes de redacción, aunque sin discusiones de fondo. La excepción se da al llegar al artículo 35 que refiere a la figura del proxenetismo en los locales. El Diputado Scavarelli afirma:

“En lo personal, este artículo me rechina enormemente. Entiendo el principio; parece fácil que pueda transformarse en un modo de explotación indirecta, pero también pienso en el efecto que esto puede tener en cuanto a paralizar el arrendamiento de locales idóneos para esta actividad” (Comisión de Derechos Humanos, CRR, 2000: 16).

Una posición diferente es que la defiende Felipe Michelini: “Esta norma, así como está redactada, no toma en cuenta al que arrienda la finca, sino al que la explota, lo que es diferente” (Comisión de Derechos Humanos, CRR, 2000: 17). Esta discusión en la Comisión, como veremos luego, se retoma en Cámaras.

Pasarán algunas semanas hasta que la Comisión retome el trabajo sobre el proyecto. Efectivamente, será en el mes de octubre que la Comisión se reúne para continuar con la aprobación del articulado. Con fecha 5 de octubre la sesión comienza con el desacuerdo manifestado por el Diputado Orrico respecto a que funcionarios del Ministerio del Interior pueda ingresar a los locales donde se practica el trabajo sexual. A esta altura, algunos miembros de la Comisión, luego de seis meses de trabajo, señalan que urge avanzar en la aprobación definitiva del proyecto para enviar a la Cámara, comenzando al menos con aquellos en los que hay consenso. Entre los artículos aún sin consenso, sigue destacándose el artículo 9 sobre quién deberá llevar el Registro. Una nueva propuesta sugerida por el Diputado Argenzio es que lo haga la Comisión Honoraria. Pero parece ganar terreno una nueva propuesta de Alberto Scavarelli: la tenencia en conjunto del Registro pero comenzando con el Carné Sanitario que expide el MSP. El mencionado Diputado elevará para la siguiente sesión una redacción al respecto.

El 10 de octubre, mientras tanto, se recibe la redacción del Diputado Scavarelli del artículo 9 en el que se señala que el Registro corresponderá a los Ministerios de Salud Pública y del Interior. Una vez más se suceden idas y vueltas respecto a la conveniencia o no de este fórmula, que es notoriamente la que más dificultades le ha creado a la Comisión. Por lo demás, una vez finalizado el estudio de cada artículo, se designa al Diputado Bellomo como el miembro informante y por lo tanto encargado de redactar el Informe que deberá ser elevado a la Cámara.

Fueron en total quince las reuniones en que sesionó la Comisión para tratar el Proyecto. Desde un punto de vista de género, predominó claramente la presencia de integrantes varones. Respecto a la participación de las diputadas, se destaca la presencia de Margarita Percovich como delegada de sector. Además surge de las Actas, la presencia de la Diputada Beatriz Argimón (reunión 1) y de la Diputada Nora Castro (reunión 8). También hubo una reunión conjunta entre la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión Especial de Género y Equidad.

Es así que el 12 de octubre del 2000 aprueban un texto definitivo que pasa a la Cámara el 5 de Diciembre del mismo año. En el Informe de la Comisión se señala

que representantes de los cuatro lemas con representación en la Cámara alcanzaron un “acuerdo unánime” recomendando entonces su aprobación habida cuenta lo que entienden son propuestas legislativas positivas, caso de establecer la licitud del trabajo sexual, asegurado ciertos derechos, creando un Registro Nacional, una Comisión Honoraria, etc. Es en este Informe que se aconseja cambiar el nombre de la Carpeta pasando de “Ejercicio de la Prostitución” a “Ejercicio del Trabajo Sexual” (Comisión de Derechos Humanos, CR, 2000: 1). También agradecen el aporte realizado por distintos actores recibidos por la Comisión, citando en tal sentido al Departamento de Medicina Legal de la Facultad de Medicina, AMEPU, Pastoral de Minorías Sexuales, Coordinadora de Travestis, Intendencia de Montevideo, SERPAJ, el Comisario Héctor Álvez, la Dra. Hilda Abreu, la Dra. Gloria Ruocco y el Dr. Eduardo Touyá. Firman el Informe los Diputados Edgar Bellomo (informante), Raúl Argenzio, Guillermo Chifflet y Alberto Scavarelli. También acompaña su firma el Diputado Daniel García Pintos mostrando satisfacción por los cambios operados en relación al proyecto inicial. Como se mencionó, también participaron de la Comisión y tuvieron destacada participación los Diputados Felipe Michelini y Margarita Percovich. En cuanto al Proyecto, estaba organizado en 5 capítulos y 36 artículos.

El 2 de Noviembre de 2000 la Comisión presenta el Informe ante la Cámara de Representantes bajo el título “Ejercicio del Trabajo Sexual (prostitución)”. En el mismo se relata la historia del proyecto, el motivo por el cuál se cambió la carátula (de “prostitución” a “trabajo sexual”), el proceso de discusión en la Comisión que finalizó con “acuerdo unánime”, así como una descripción de las principales características del proyecto.

Habrá que esperar al 13 de marzo de 2001 para que el Proyecto figure en la discusión de la Cámara como tercer punto del Orden del Día. Luego de las palabras iniciales del miembro informante comienza la discusión general y la discusión particular. Un día después (14 de marzo de 2001) se continúa con la discusión particular y se aprueba el texto que pasa a la Cámara de Senadores (Carpeta 397/2001).

Tomaron la palabra para respaldar el Proyecto luego del Diputado Informante, los Representantes Chifflet y García Pintos. También intervino brevemente el Diputado Lara quien si bien expresó su respaldo a la Ley advirtió que la situación en el interior del país es muy diferente, entendiéndolo que las aspiraciones del texto para el control podrían resultar algo desmedidas. La participación femenina en el debate abre la Diputada Percovich. Allí manifiesta su posición respecto a la prostitución como un trabajo, término que dice, “hay que manejar con cierto cuidado”, pues “no

equivale a un contrato laboral /.../ ya que reviste una complejidad muy diferente a la de otros trabajadores”. Desde su condición de mujer y de feminista, dice no admitir “que la mujer sea tratada como un objeto” (CRR, 13 de marzo de 2001: 26-27). A continuación tomó la palabra la Diputada Daisy Tourné quien comienza señalando que su deseo es que “ninguna persona tenga que renunciar a la libertad del uso pleno de su cuerpo” compartiendo luego con los otros Representantes unos pasajes del libro “Haciendo la Calle”<sup>(18)</sup> en los que una trabajadora sexual explica los calvarios que ha tenido que pasar para ganarse la vida. Estos discursos por parte de las legisladoras del Frente Amplio, si bien no son contrarios a la Ley (de hecho, se mostraron favorables a su aprobación) sí exhiben una postura crítica sobre la prostitución que hasta el momento no había aparecido en la discusión. A continuación interviene el Diputado Argenzio respaldando el Proyecto. Le sigue en el uso de la Palabra el Diputado Bergtein que propone modificar el artículo 1 en el entendido que hace lícita una actividad que ya es lícita (“todo lo que no está prohibido está permitido”) agregando que la Ley terminaría dando una “señal equivocada” al jerarquizar el trabajo sexual. También se refiere a la redacción del artículo 35 y de cómo podría interferir con lo señalado por la Ley 8080 sobre proxenetismo. Continuaron interviniendo los Diputados Orrico y Scavarelli. Este último señala que el ejercicio de esta actividad no cree que dignifique al ser humano, haciendo notar que falta “cómo prevenimos que alguien caiga en ésto y cómo hacemos para rehabilitar a quien esté ejerciendo esta actividad” (CRR, 13 de marzo de 2001: 34), un aspecto al que también se refirió el Diputado Pérez Morad reclamando “bolsas de trabajo” para quien quiera dejar la prostitución. Un nuevo agregado desde el punto de vista de una lectura de género lo da la Diputada Glenda Roldán: “en el acto mismo del ejercicio de la prostitución la protagonista no es la mujer, porque para ello se precisan dos, y a veces son dos hombres, a veces dos mujeres, pero nunca es solamente una mujer” en obvia referencia al papel que le cabe a la demanda, agregando luego que “si existe el negocio es porque “existen clientes que generalmente no son de nuestro género” (CRR, 13 de marzo de 2001: 35). La Diputada Conte cierra la lista de oradores expresando que la prostitución “no es deseada ni querida por nadie” pero que la reglamentación servirá para crear mejores condiciones para su ejercicio que sobre todo presenta “efectos negativos” entre las mujeres pobres (CRR, 12 de marzo de 2001: 39).

Comienza de esta manera la discusión en particular. Dos asuntos generaron mayor detenimiento. El primero fue la propuesta del Diputado Fernández Chávez para que los menores de 18 años de edad también pudieran concurrir a los prostíbulos como clientes, de manera que “para favorecer el cumplimiento de esta Ley, si pu-

diéramos rebajar el límite etéreo, por ejemplo, a dieciséis años, me parecería más realista” (CRR, 13 de marzo de 2001: 45). Aunque discutida, la propuesta no tuvo eco en el resto de los legisladores. El segundo tuvo que ver con el artículo 35 vinculado al delito de proxenetismo. Dada su complejidad, la Cámara resuelve posponer su discusión para el día siguiente.

El Miércoles 14 de marzo de 2001 la Cámara de Representantes vuelve a reunirse y prosigue la discusión en particular del Proyecto. Toma la palabra el Diputado Fernández Chávez que recuerda a sus colegas las discrepancias surgidas respecto a la redacción dada al artículo 35 proponiendo una redacción alternativa que ofrezca mayores garantías a quienes regentean prostíbulos. A continuación el Diputado García Pintos dice que acompañaría la propuesta. Ante la posibilidad de que la nueva redacción afecte la persecución del proxenetismo en un sentido amplio, interviene la Diputada Tourné quien luego de mencionar los casos de conocidos prostíbulos donde sus propietarios pedían grandes sumas de dinero, defiende la redacción original, estableciendo que en esos casos el abuso es notorio y existían por lo tanto una suerte de proxenetismo encubierto: “personalmente quedaría mucho más tranquila si se inhabilitara el proxenetismo encubierto” (CRR, 13 de marzo de 2001: 3). En su apoyo colaboró el Diputado Chifflet preguntando: “¿Es que puede haber beneficio de la explotación del trabajo sexual? ¿Con esto no estaremos legalizando el proxenetismo?” (CRR, 14 de marzo de 2001: 4). Una fórmula de redacción presentada por el Diputado Scavarelli termina siendo aceptada unánimemente. De esta manera la propuesta de redacción de Scavarelli, que consiste en agregar “según las circunstancias del caso, podrá presumirse...” el artículo 35 del Proyecto queda con la redacción finalmente adoptada. Es de estacar que ese Artículo, dados otros cambios, figura en la Ley 17515 con el numeral 34<sup>(19)</sup>. Otros comentarios realizados por legisladores varones reflejaban también en la discusión parlamentaria, posturas más propias del discurso patriarcalista. Decía en tal sentido el Diputado Fernández Chaves respecto a los prostíbulos criticados por la Diputada Tourné: “confieso que hace años que no voy a esos lugares; aunque, dicho sea de paso, no me parecen deshonorosos e imagino que la mayoría de quienes están aquí alguna vez los han pisado, porque de otra manera no conocerían a su pueblo ni a su gente” (CRR, 14 de marzo de 2001: 7). En otro plano, sostenía Scavarelli: “No aspiramos a que nuestra comunidad sienta que este tipo de trabajo sexual es una actividad positiva, porque no es el futuro que queremos para nuestros hijos ni para los hijos de nuestros amigos y, por lo tanto, no es el futuro que queremos para nadie” (Cámara de Representantes, 2001) por lo que volvía a insistir en la necesidad de contar con políticas de “rehabilitación”, un aspecto que notoriamente no llegaría a plasmarse nunca en el texto

aprobado. Respecto a los clientes, es sintomático que las únicas referencias -con la excepción de lo manifestado por la Diputada Roldán- tuvieran que ver con el control de los aspectos sanitarios, pero no por parte de ellos, sino de las trabajadoras: “el usuario de estos servicios tiene que estar atento a que se cumpla con los controles” (Cámara de Representantes, 2001).

## **(b) Cámara de Senadores**

El 20 de marzo de 2001, la Cámara de Senadores pasa el proyecto a Comisiones. El 12 de Junio entra a Comisión de Constitución y Legislación aunque luego se rectifica y pasa a Comisión de Salud Pública (en el Plenario, algunos Senadores manifestarán su discrepancia respecto a la pertinencia de la Comisión de Salud Pública para dar cuenta de este proyecto). El 3 de Julio la Comisión trata el proyecto junto a invitados de la Suprema Corte de Justicia, INAME y Oficina Internacional Católica de la Infancia. En una segunda sesión (4 de Agosto de 2001) se recibe a la Comisión Intersectorial de Trabajo Sexual de Menores. En esta ocasión, la delegación presenta varias observaciones al Proyecto. Finalmente, el 30 de octubre de 2001 se aprueba el texto originario.

El Informe que presenta la Comisión ante la Cámara lleva las firmas de la Senadora Mónica Xavier (informante), los Senadores Alberto Cid, Ruben Correa Freitas y Walter Riesgo, así como de la Senadora María Julia Pou, aunque en este caso con salvedades.

Se destaca de este Informe que la Comisión entiende pertinente la denominación “trabajo sexual” aunque alerta en el sentido que eso no implica asumir que nos encontramos frente a una relación de trabajo desde el punto de vista legal:

“Compartimos la noción de “trabajadores sexuales”, pero afirmamos que el contrato sexual no equivale al contrato laboral, por lo que si bien el tratamiento digno que se le da es absolutamente merecido por parte de las y los trabajadores sexuales, es diferente a la situación de los otros trabajadores, fundamentalmente porque se “contrata” con un cliente y no con un empleador. Conocido es que existe en varios ámbitos la discusión con respecto a lo que venden quienes ejercen la prostitución: su cuerpo o servicios sexuales. No entramos en esta discusión, sí decimos que en todo caso es un trabajo distinto a otros, que exige un tratamiento diferente” (Comisión de Salud Pública, 2001: 2).

En materia laboral el Informe también establece como positivo “la exigencia de la afiliación al BPS, determina que tendrán cobertura de seguridad social. En pocas palabras pasan a tener los derechos y deberes de los trabajadores formales” (Comisión de Salud Pública, 2001: 2). Llama la atención este tipo de afirmación al menos por dos razones. La primera, es que la exigencia de afiliación nunca fue una reivindicación del colectivo de meretrices dado el costo de la misma. Por su parte, como se dijo, desde 1995 el BPS permitía la afiliación de quienes se dedicaban al ejercicio de la prostitución. En segundo lugar la equiparación con los “trabajadores formales” es una fórmula muy amplia: ¿se refiere a los trabajadores autónomos y formales o a los trabajadores formales bajo relación de dependencia? Mientras que los primeros deben costear su formalidad, los segundos presentan deberes y derechos que derivan de una relación de trabajo que no está pensada para el sistema prostitucional habida cuenta de las implicancias entre la figura del empleador y la figura del proxeneta. De hecho la redacción del Informe parece desconocer las corrientes en disputa sobre el mero regulacionismo y las tendencias laboristas (también conocidas como neoregulacionistas) que ya en esos años comenzaban a tomar cuerpo en países como Alemania y Holanda pero que en Uruguay no tenían posibilidad de desarrollo por las limitaciones que impone al negocio la Ley 8080.

Es así que el 13 de noviembre se inicia la discusión en general que continuará un día después (14 de noviembre de 2001). En la sesión del 13 de noviembre se parte del Proyecto aprobado por la Cámara de Representantes, seguido del Informe redactado por la Comisión de Salud Pública al que hicimos referencia. Como es de costumbre, al momento de abrirse la discusión, comienza con la palabra el miembro informante, en este caso la Senadora Xavier. Luego de fundamentar cada uno de los artículos llama al Cuerpo a consagrar como Ley el texto al que considera “un gran avance” no solamente para los involucrados “sino para el conjunto de la comunidad” (CSS, 13 de noviembre de 2001: 37). No se observa en este primer discurso ni en los siguientes, análisis crítico alguno o argumentaciones desde posiciones feministas sobre el tema de la prostitución. Tampoco hay referencia a los debates entre abolicionismo y regulacionismo. A lo sumo, como se verá, sí existieron diferencias pero sobre el tenor o incluso pertinencia del proyecto. Eso es lo que ocurre fundamentalmente con el Senador García Costa, quien se convierte en la nota discordante del Senado. Efectivamente, quien fuera antes Ministro de Salud Pública, manifiesta sus diferencias en el entendido que el Proyecto no agrega elementos novedosos ya que las normas administrativas de la actualidad ya garantizan el ejercicio del trabajo sexual: “En realidad, las regulaciones son meramente un refrito de disposiciones ya conocidas atingentes a los Ministerios de Salud Pública e Interior, que no son nuevas, que siguen actuando igual que

siempre y que ahora se ponen de nuevo en texto normativo (CSS, 13 de noviembre de 2001: 38). Afirma incluso que lo único novedoso en este Proyecto es el establecimiento de “zonas rojas”:

“de ahora en adelante, señor Presidente, existirán las llamadas “zonas rojas”, que no serán otra cosa que lugares predeterminados, donde necesariamente deberán desempeñar su actividad los trabajadores sexuales. De esa zona no podrán salir para su actividad y, si lo hacen, sufrirán las sanciones previstas por la ley. (CSS, 13 de noviembre de 2001: 37).

El Senador, aunque adelanta que votará favorablemente, menciona tres limitaciones del Proyecto: falta de apoyo para quienes quieran dejar la prostitución; falta de aggiornamiento del delito de proxenetismo para continuar su persecución; y falta de normas que sancionen la prostitución infantil. Sobre lo primero dispara: “¿Dónde está el apoyo enunciado? El apoyo debería estar para permitir que aquellas personas, trabajadores sexuales, que deseen salir del ámbito de esa actividad puedan hacerlo”. A su entender el Proyecto contribuiría a perpetuarles en esa condición incluso por la vía de los aportes a la seguridad social: “Quédate en esta actividad porque algún día te vas a poder jubilar por cumplir los años necesarios”. Deberíamos pensar otra forma de atender un hecho social, ayudándolas y no considerando esta situación intrascendente.. (CSS, 13 de noviembre de 2001: 38). Continúa el legislador nacionalista:

“¿Qué más le falta a esta iniciativa? Quien lea el texto extraerá, a poco que lo haga, con desprejuicio –descuento que los señores Senadores lo hacen así– la noción, seguramente no querida por sus autores, de que la prostitución es un hecho social baladí, que no hay el más mínimo interés en evitar que algunos habitantes del país caigan si es contra su voluntad en una actividad que puede no ser aceptada de buen grado y que no hay problema si desean abandonar esta actividad, aunque no los vamos a ayudar a pesar de las condicionantes muy particulares que tienen. El resumen de la filosofía del proyecto parece ser que la prostitución es un hecho inevitable (CSS, 13 de noviembre de 2001: 39).

Respecto al proxenetismo, menciona algunos de los hechos que tuvieron amplia repercusión en la época:

“El proxenetismo sigue siendo una realidad que golpea y que está vigente. Todos recordamos aquel libro de la periodista Urruzola, “El Huevo de la Serpiente”, que describía una red de prostitución, pero no en Pakistán, sino en la

República Oriental del Uruguay, y que hoy en el mundo moderno se ha transformado en una red complejísima. ¿Hay alguna disposición propuesta al respecto? No, no hay ninguna. Sólo se dice que se debe sacar el carné, que tienen acceso a la Caja de Jubilaciones y que vayan al gueto y vivan tranquilos /.../ En la Cámara de Representantes el proyecto de ley fue preparado por la Comisión de Derechos Humanos. Pregunto a los señores Senadores si acaso creen que de esta manera se respeta el derecho humano que hoy decimos debe ser válido de quienes tienen el trabajo sexual como medio de vida. ¿Se respeta el derecho humano? No lo creo (CSS, 13 de noviembre de 2001: 39-40)

A continuación el Senador Fau toma la palabra para compartir con García Costa su propuesta de aprovechar la oportunidad para legislar en lo que refiere a la “prostitución infantil”. Le sigue en el uso de la palabra la Senadora Xavier quien comienza señalando sentirse ofendida con algunas de las expresiones anteriores, sobre todo en relación con la no inclusión de los menores en el tratamiento de esta Ley. Respecto a la ausencia de normas que permitan salidas laborales sostiene: “¡Ojalá tuviéramos otras opciones para que la gente no tuviera que recurrir a trabajos como el sexual para ganarse la vida!” agregando inmediatamente: “También creo que ese es un tema que trasciende un proyecto de ley como el que hoy tenemos en consideración” (CSS, 13 de noviembre de 2001: 45). Al no haber quórum se levanta la sesión.

En la sesión del 14 de noviembre se continúa con el tratamiento (noveno asunto en el Orden del Día). Toma la palabra el Senador Correa Freitas quien en nombre de la Comisión de Salud Pública aconseja al Senado la aprobación del Proyecto, argumentando por su impacto positivo en términos de salud pública, de seguridad y de acceso a la seguridad social. Señaló que en ese momento existían unas 10.000 trabajadoras sexuales y solamente el 10% contaba con carné de salud. Argumentó también a favor del Proyecto en el sentido que las Casas de Masajes solo iban a funcionar con fines terapéuticos<sup>(20)</sup>:

“Otro aspecto referido al primer punto, es decir, a la salud pública, es el de las casas de masajes. Lamentablemente, en nuestro país éstas han tomado auge con un sentido totalmente diferente y de una forma ofensiva para quienes se dedican a los masajes terapéuticos, que es el único que tenemos que reconocer. En los hechos, estas casas de masajes se han transformado en verdaderos prostíbulos/.../ este proyecto de ley establece disposiciones precisas en cuanto a que en el futuro solamente serán casas de masajes aquéllas que realmente deben serlo, es decir, las habilitadas por el Ministerio de Salud Pública, al frente de las cuales se en-

cuentren profesionales de la medicina” (CSS, 14 de noviembre de 2001: 34).

Respecto a la inclusión en el sistema de seguridad social el Senador explica los alcances de la Ley, en un pasaje que traería polémica:

“Si este proyecto de ley se aprobara, quienes se dediquen al trabajo sexual tendrán que afiliarse obligatoriamente al Banco de Previsión Social, no tendrán que constituirse en empresa independiente, no deberán pagar \$ 1.600 por mes –como lo tienen que hacer ahora– y gozarán del derecho a la Asignación Familiar para sus hijos menores de edad, lo cual es muy importante” (CSS, 14 de noviembre de 2001: 34).

Efectivamente, este pasaje del Senador refleja una postura que no dejará pasar el Senador García Costa:

“Por otra parte, señor Presidente, lo relativo al Banco de Previsión Social me parece insólito...Hoy se nos dice que por norma contenida en este proyecto dejarán de considerárseles como trabajadores independientes. Cabe que nos preguntemos en su oportunidad si el Banco de Previsión Social les va a inventar otro tipo de calificación y de pasividad. En segundo lugar, se nos dice que por esa proyectada norma no van a pagar aportes. Es posible, pero entonces acudiría al Profesor de Derecho Constitucional, el señor Senador Correa Freitas, para que me diga dónde está la iniciativa del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, que la requiere para modificaciones de causales, en este caso creando una causal y prohibiendo que se cobren los aportes” (CSS, 14 de noviembre de 2001: 35).

El guante estaba echado, pero la sesión vuelve a levantarse a los efectos de tener mayor tiempo en el análisis de este planteo.

Es así que se retoma la discusión el 4 de diciembre de 2001. El asunto más conflictivo tenía que ver en esta ocasión con lo dispuesto por el artículo 14 del Proyecto cuyo texto señalaba

“Toda persona que esté inscrita en el Registro Nacional del Trabajo Sexual tendrá obligación de afiliarse al Banco de Previsión Social (BPS), de acuerdo a las disposiciones que dicte sobre la materia dicho organismo, teniendo en cuenta el carácter reservado de la información” (Cámara de Senadores, 2001).

Recordemos que teniendo en cuenta la interpretación del artículo 14 y las palabras del Senador Correa Freitas unos días atrás, se pospuso el tratamiento del proyecto en Cámaras y se dispuso que pasara nuevamente a la Comisión. El Senador García Costa establece que ciertamente el beneficio de las Asignaciones Familiares no incluye a los trabajadores autónomos salvo en los casos en que sus ingresos estén por debajo de un umbral. Por lo tanto no se trata de un tema de derechos, sino de no cumplir con los requerimientos que comprueben ingresos por debajo de lo establecido por la legislación vigente en la época. Luego en relación con los dichos del Senador Correa Freitas, el Senador García Costa le realizad dos correcciones. La primera es que ya las trabajadoras sexuales tienen derecho al acceso a la jubilación, dado lo resuelto por el Directorio del BPS desde 1995<sup>(21)</sup>. La segunda corrección es que no es cierto que los trabajadores sexuales a partir de esta Ley ya no deberían pagar aportes. De hecho, si así fuere, el Proyecto necesitaría iniciativa del Poder Ejecutivo. Surgen algunos intercambios en Sala al respecto.

Otros asuntos debatidos tuvieron también como protagonista al Senador García Costa, quien reclamó, por ejemplo, que los Ministerios mencionados en el Art. 4 fueran consultados.

Se continúa la discusión al año siguiente, en concreto, en la sesión del 5 de marzo de 2002. En dicha ocasión, el Senado, a petición del Senador Sanabria, resuelve que el proyecto regrese a Comisión de Salud Pública. La Comisión recibe nuevamente el Proyecto, y lo trata en sesión del 2 de abril de 2002, regresando a la Cámara en Sesión del 10 de abril de 2002 para continuar la discusión en particular. En esta ocasión vuelven los contrapuntos entre el Senador García Costa, claramente el legislador más crítico sobre el Proyecto, y los legisladores integrantes de la Comisión de Salud Pública que defienden el proyecto tal como venía de la Cámara de Representantes. A los efectos de que se puedan realizar algunas modificaciones, el Senador García Costa presenta una moción para que el Proyecto pase a la Comisión de Constitución y Legislación. La moción resulta negativa (5 en 20), aunque es presentada nuevamente por la Bancada del Partido Nacional. Sobre la conveniencia o no de este planteo se expresan algunos senadores. Es a la hora de defender el tratamiento en Cámara que se menciona por primera vez a las mujeres. Dice la Senadora Xavier: respecto a la posibilidad de seguir alargando el tratamiento “Me parece que se le hace mucho daño, no sólo a las mujeres que han venido reclamando la necesidad de un proyecto de ley que las ampare, sino al propio funcionamiento del Parlamento...” (CSS, 10 de abril de 2002: 34). Otro tema que generó debate es la asociación del término “whiskería” con un local para el ejercicio del trabajo sexual.

Algunos Senadores entendían que una whiskería en esencia es un comercio en el que se expide whisky y no se brinda servicios sexuales. Incluso, por curioso que parezca, uno de los Senadores mencionó que si se llegara a aprobar la norma, la familia dejaría de concurrir a la whiskería.

La sesión continúa con la aprobación de algunos de los artículos que merecían menos controversia. Se necesitará sin embargo otra Sesión (24 de abril de 2002) para continuar con la discusión y sancionar definitivamente el proyecto.

### **(c) Asamblea General**

Habida cuenta un veto parcial por parte del Poder Ejecutivo (9 de mayo de 2002) en lo referido al artículo 14 (referencias a la inclusión en el Banco de Previsión Social) el texto pasa a Asamblea General el 14 de mayo de 2002, trasladándose a la Comisión de Constitución y Legislación de la Asamblea General. El 13 de junio se eleva nuevamente el texto y el Poder Ejecutivo lo promulga con fecha 4 de julio de 2002.

### **Conclusiones**

En este artículo hemos repasado el proceso de creación de la Ley 17515, partiendo de los distintos criterios utilizados desde 1882 en relación con el tratamiento del tema por parte de las políticas públicas. Esos diferentes tratamientos, en el fondo obedecen a posturas divergentes acerca de cómo pararse frente al fenómeno prostitucional. De esta manera, abolicionismo y regulacionismo comienzan a disputarse espacios en el debate público. La Ley 8080 es un ejemplo contundente: si bien su texto es de corte abolicionista y recibió apoyo por parte del feminismo de los 900s, su posterior Reglamentación se torna claramente regulacionista, lo que como vimos implicó las molestias de la mismísima Paulina Luisi. La situación es muy otra en los prolegómenos de la Ley 17515: a partir de la reapertura democrática se constituye el colectivo AMEPU desde donde se reclama el fin al hostigamiento en el ejercicio de la prostitución y el establecimiento de un marco legal que ofrezca garantías para las meretrices “profesionales”. En tal sentido van ganando posiciones regulacionistas en el discurso social y político, aunque con características peculiares. El tratamiento del Proyecto, por su parte, es elocuente en cuanto a la ausencia de un discurso abolicionista o de posiciones críticas a su contenido. Es sintomático que la Ley generó consenso en ambas Cámaras y respaldo explícito por parte de todos los partidos con representación parlamentaria y lo mismo ocurrió con la Banca Bicameral Femenina.

Es así entonces que desde el punto de vista de los discursos del feminismo, hay un corrimiento desde posiciones abolicionistas más marcadas en el contexto del tratamiento de la Ley 8080 hacia posiciones regulacionistas incluso con tintes labora- listas (o “neo-regulacionismo”) al establecerse el criterio del “trabajo sexual”. Las posiciones de legisladoras como Tourné y Percovich en Cámara de Representantes, sin embargo, presentaban indicios de un nuevo giro que vendría años después con una mayor presencia en el escenario público, de un análisis sobre bases abolicionistas que como dijimos estuvo prácticamente ausente en el debate parlamentario. Como resultado, la Ley 17515 exhibe un modelo regulacionista sui géneris, en el que conviven aspectos propios de cierto prohibicionismo (por ejemplo el papel funda- mental que adquiere el Ministerio del Interior), pero también del laboralismo prosti- tucional (concepto de “trabajo sexual”), del higienismo (papel del Ministerio de Salud Pública) todo ello sin pretender afectar la persecución del proxenetismo (Ley 8080), lo que implica básicamente regular el trabajo sexual autónomo más allá de los planteos que en su momento parecían también proclives a avanzar hacia la regu- lación de los formatos heterónomos.

## Referencias bibliográficas

- Acevedo, E. (1934). *Anales históricos del Uruguay*. Barreiro y Ramos, Tomo IV.
- Cedrés, I. (2020). “La puta madre. Discursos y tensiones sobre el trabajo sexual en Uruguay”, RELIESS (3).
- Cuadro, I. (2017). *Feminismos y políticas en el Uruguay de los Novecientos*. Ediciones de la Banda Oriental.
- De Giorgi, A. L. (2020). *Historia de un amor no correspondido. Feminismo e izquierda en los 80*. Sujetos editores.
- Guerra, P. (2016). *La prostitución en Uruguay. Entre el trabajo y la explotación sexual*. CSIC.
- Luisi, P. (1948). *Otra voz clamando en el Desierto (Proxenetismo y Reglamentación)*. Tomo I.
- Perdomo, P. y Machado, E. (2016). La prostitución en el Montevideo del S. XIX desde los documentos de archivo. FIC, en <http://ji.fic.edu.uy/wp-content/uploads/2018/06/GT10-Perdomo-y-Machado-PROSTITUCI%C3%93N-EN-EL-MONTEVIDEO-DEL-S.-XIX-Y-PRINCIPIOS-DEL-XX.pdf>
- Pérez Aguirre, L. (1991) *Mujeres de la Vida*, Montevideo Trilce.
- RedTraSex (2007). *10 años de acción (1997-2007): la experiencia de organización de la Red de Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe*. REDTRASEX.
- Rocha, I. (2013). “Como seres humanos: Una mirada al proceso de legislación de la prostitución como Trabajo Sexual en el Uruguay”, Montevideo, Revista Encuentros Latinoamericanos, 7 (2).
- Rovira, A. (1946). *En torno al problema de la prostitución*. La Justicia Uruguaya.
- Taberne, Eva (2020). “¿De qué trabajo me hablas? El discurso de las sobrevivientes de la prostitución”, Revista Encuentros Latinoamericanos, Segunda Época, 4 (1).

Trochón, Y. (2003). *Las mercenarias del amor. Prostitución y modernidad en el Uruguay (1860 – 1932)*. Taurus.

## Documentos parlamentarios analizados

---

Comisión de Derechos Humanos (2000 – 2001) Versiones taquigráficas, Montevideo, CRR.

Comisión de Derechos Humanos (2000). Informe a Cámara de Representantes, Montevideo, CRR.

Comisión de Salud Pública (2001). Informe a Cámara de Senadores, Montevideo, CS.

Cámara de Representantes (2001) Diario de Sesiones, Montevideo, CRR.

Cámara de Senadores (2001) Diario de Sesiones, Montevideo, CS.

Cámara de Senadores (2001) Carpeta N. 397, Repartido N. 336, “Trabajo Sexual. Regulación”.

## Normas

---

Uruguay (1927). Ley 8080 sobre represión del proxenetismo, Montevideo, IMPO.

Uruguay (1928). “Decreto Reglamentario del 30 de mayo de 1928”, Montevideo, paper.

Uruguay (1934). Ley 9202, Ley Orgánica en Salud Pública, Montevideo, IMPO.

Uruguay (1941). Ley 10071, Política Social y Medidas de Seguridad, Montevideo, IMPO.

Uruguay (2002). Ley 17515, Regulación del Trabajo Sexual, Montevideo, IMPO.

## Notas

(1) Rovira (1946) informa de un proyecto del año 1868 que en el marco de esta investigación no hemos podido corroborar. La historiadora Yvette Trochón (2003) en su formidable obra *Las Mercenarias del Amor*, tampoco pudo encontrar evidencias de reglamentaciones anteriores a 1882, aunque sí halló un proyecto de reglamentación de Vilardebó del año 1836.

(2) Es notorio que no se trata de “Galoso” sino de Gayoso y que no es una norma de los años 1930s sino de 1882. Más allá de estas anotaciones, vale la cita para demostrar cómo ha perdurado en la memoria colectiva esta primera reglamentación sobre la prostitución en el país.

(3) Véase por ejemplo el Cap II (Contrato de los Artistas), Cap. V (De las Prostitutas) y Cap. VI (Del ejercicio de la Prostitución).

(4) Esa Ley incluye la presupuestación de la Inspección Sanitaria de la Prostitución y reitera la autorización de prostíbulos con varias mujeres, generando también la reacción de Luisi: “esta Ley es de una elocuencia abrumadora, ¡Le bouquet! Exclamaría un francés” (Luisi, 1948: 224).

(5) Otras muestras de los vaivenes de estas orientaciones en la instalación de las políticas fue el establecimiento o no de radios para el ejercicio de la prostitución (en puridad, para el establecimiento de los burdeles o “casas de tolerancia”) pues durante años se pasó desde el establecimiento de radios, la apertura de radios y la política de radios mixtos; o respecto al papel más o menos represivo por parte de la policía: un Decreto de abril de 1932 del Ministro Mateo Legnani parecía inspirado en el abolicionismo aunque pronto generó resistencias y cambios operativos (ver Trochón, 2003: p. 114 a 116).

(6) Cumplió un papel determinante en ese sentido el Primer Congreso Internacional Femenino (Buenos Aires, mayo de 1910), ámbito en el que confluyen mujeres de distintas orientaciones políticas pero que coincidían en levantar las banderas de la abolición de “esa lepra social” (Cuadro, 2017: 176). En 1918 se funda la Sección Abolicionista del Río de la Plata con importante aporte de la Dra, Paulina Luisi. Un año después, Montevideo recibe la II Conferencia Internacional del Comité Abolicionista argentino – uruguayo en el Salón de Actos de la Universidad de la República.

(7) Básicamente la policía antes de la aplicación de la Ley 17515 detenía a las trabajadoras sexuales cuando había denuncias de vecinos por “alteración al orden público” pero notoriamente no se hacía en referencia a su actividad.

(8) Luego del primer Decreto Reglamentario de la Ley 8080, esto es, el Decreto del 30 de mayo de 1928, se suceden otras normas que afectan la regulación del meretricio, caso de la Ley del 3 de julio de 1928 (autorización a que varias mujeres convivan en una casa cuando no exista peligro de proxenetismo); Decreto del 27 de abril de 1932 (no obligatoriedad de la policía a detener a las mujeres públicas, salvo orden de Juez o constatación de delito in fraganti; registro de prostitución para vigilar a las mujeres públicas); Ley Orgánica de Salud Pública 9902 de 1934 (en su artículo 22 suprimía el prostíbulo). El Decreto del 25 de setiembre de 1941 establecía normas sobre la concesión y revocación de permisos policiales para la instalación de cabarets, dancings, boites, etc. El Decreto del 22 de diciembre de 1978 ya modificaba algunos de sus artículos.

(9) Como explica Rocha, previo a la Ley 17515 AMEPU logró acuerdos de palabra con “Orden Público” para liberar ciertas zonas al trabajo sexual en las calles (Rocha, 2013:11).

(10) Los vínculos entre el lenguaje y los discursos en el sistema prostitucional pueden ver en Taberne (2020).

(11) Probablemente la explicación a esta ausencia en el debate se deba al protagonismo que adquirió en el feminismo de fines del S. XX otros asuntos, caso de la mayor participación de la mujer en el sistema político o las campañas por la despenalización del aborto. Es sintomático que el muy buen trabajo de investigación de Ana Laura de Giorgi sobre feminismos e izquierdas en los 1980s no diera cuenta en ningún momento de la discusión sobre estos temas (de Giorgi, 2020).

(12) Corresponde señalar que no fue en 1997 sino en 2002 que se aprobó la Ley 17515. La votación en la Cámara de Representantes en la que estuvo presente la Diputada, tuvo lugar en marzo de 2001. De todas maneras, como se dijo, en 1999 también hubo votación sobre un proyecto similar que pasara por la Comisión de Derechos Humanos en los años 1997 y 1998.

(13) Con los cambios operados en el proceso legislativo, ese artículo 35 terminaría siendo el artículo 34 y sufriría algunas modificaciones en su redacción.

(14) La elección de esta Comisión –y no la de Constitución y Leyes– obedeció a fines prácticos: era una Comisión que por su carga de trabajo podía llevar adelante de mejor manera el tratamiento del Proyecto.

(15) Es de destacar que desde 1995 el BPS estableció la legalidad de la inscripción de quienes ejercen la prostitución. Retomaremos este tema más adelante.

(16) Sin duda el Diputado se refiere a la Ley 8080 que como vimos no regula la prostitución sino que persigue el delito de proxenetismo.

(17) Llegado a este punto digamos entonces que en la conformación de la Comisión para el tratamiento del tema hubo desde el inicio un claro predominio de varones. En el seno de la Comisión si bien hay registros de reuniones con otras legisladoras, quien tuvo mayor participación fue la Diputada Percovich. Como se verá más adelante, una vez ingresa a la Cámara, la legisladora que tuvo mayor protagonismo fue la Diputada Daisy Tourné.

(18) “Haciendo la Calle” es un libro publicado por Pablo Guerra en 2000 junto a la Fundación de Cultura Universitaria. En su lanzamiento justamente la Diputada estuvo invitada como comentarista.

(19) El cambio de numeración obedece a que en el Senado se sacaría el artículo 14 del Proyecto que obligaba a las personas inscriptas en el Registro de Trabajo Sexual a afiliarse al Banco de Previsión Social e instrumentaba el acceso de los hijos a las Asignaciones Familiares.

(20) Nótese que en esta materia la Ley no tuvo mayores efectos pues hasta el día de hoy se sigue confundiendo el oficio de masajista y más propiamente el de “casa de masajes” con un local en el que se ofrece trabajo sexual.

(21) Dice la Res. 45-18/1995 del BPS: “Resuelve: declarar que quienes ejerzan la prostitución dentro de las disposiciones reglamentarias que autorizan tal ejercicio tienen amparo como trabajadoras no dependientes, por las Leyes Nos. 12.138 y 12.380, siendo titulares de todos los beneficios que brinda el Banco de Previsión Social a sus afiliados”.