

Jenny Pontón y Alfredo Santillán compiladores

Nuevas problemáticas en seguridad ciudadana



Programa Estudios de la Ciudad

El programa Estudios de la Ciudad tiene como finalidad investigar la problemática urbana, formular políticas de desarrollo local y formar investigadores/as y funcionarios/as que cuenten con los instrumentos cuantitativos y cualitativos para comprender y actuar en los procesos que se desarrollan en las ciudades.

Empresa Municipal de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana

EMSEGURIDAD –Q es una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, con finalidad social, teniendo como fin primordial el apoyo y soporte logístico a entidades de derecho público y privado, para la prevención de la violencia, para la seguridad humana, la gestión de riesgos y la convivencia ciudadana.

Director de FLACSO sede Ecuador: Adrián Bonilla

Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad: Alfredo Santillán

Compilación del Libro Ciudad Segura Volumen 3: Jenny Pontón y Alfredo Santillán

Coordinación del Boletín Ciudad Segura: Jenny Pontón

Temas Centrales: Johanna Espín, Mauricio Abril Donoso, Alex Tupiza Aldaz, Ximena Tocornal, Antonio Frey, Juan Carlos Parra, Jaime Erazo Espinosa, Oscar Raúl Ospina, Andrea Betancourt, Jenny Pontón Cevallos, Henry Allan, Verónica Supliguicha, Grace Vásquez, Paola Jácome, Farith Simon Campaña, Juan Pablo Aguilar, Olga Vallejo Rueda, Sara Lofberg.

Colaboradores: Fernando Carrión, Blanca Armijos, Jenny Pontón Cevallos, Alfredo Santillán

Edición: Noemí López P

Diseño y diagramación: Antonio Mena

Impresión: Crearimagen

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Augusto Barrera

Alcalde Metropolitano de Quito

Eco. Lourdes Rodríguez

Secretaria de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad

Lic. Guadalupe Estévez

Gerente General de EMSEGURIDAD-Q

Paco García

Coordinador del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

ISBN: 978-9978-67-247-1

FLACSO sede Ecuador

La Pradera e7-174 y Diego de Almagro

PBX: (593-2) 323 8888

ciudadsegura@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito-Ecuador

Primera edición: Octubre 2008

Índice

Presentación	13
Introducción: Explorando temáticas nuevas en Seguridad Ciudadana	15
<i>Alfredo Santillán C.</i>	
I ECONOMÍA Y DELITO	
Delitos contra la propiedad	
Los bienes robados: un asunto económico	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Delitos contra la propiedad: el mayor problema de inseguridad ciudadana en el DMQ	35
<i>Johanna Espín M.</i>	
Tecnologías de la información y la comunicación en la prevención del delito	49
<i>Blanca Armijos</i>	
Solo delitos violentos: un requisito de difusión	51
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Intervenir sobre los objetos y las organizaciones criminales	53
<i>Alfredo Santillán</i>	

Delitos contra vehículos

El robo de vehículos ¡un negocio que prende motor!	61
<i>Fernando Carrión M. y Ximena Tocornal</i>	
Delitos contra vehículos: el caso de Quito y Guayaquil	63
<i>Mauricio Abril Donoso y Alex Tupiza Aldaz</i>	
Robos de vehículos en el Gran Santiago	79
<i>Ximena Tocornal y Antonio Frey</i>	
Análisis comparado del robo de vehículos en Quito, Guayaquil y Santiago	94
<i>Ximena Tocornal, Mauricio Abril, Alex Tupiza</i>	

Mercado de bienes robados

<i>Cachinerías</i> : espacio de encuentro de la demanda y la oferta de bienes robados	105
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Análisis económico del comercio ilícito en el DMQ	107
<i>Juan Carlos Parra F.</i>	
Delitos de receptación en Chile	120
<i>Blanca Armijos</i>	
Informalidad, cachinerías y decomisos: aspectos confusos en la prensa	122
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
La circularidad de las economías ilícitas	124
<i>Alfredo Santillán</i>	

Vivienda y seguridad

La ciudad de intramuros: temor y violencia	131
<i>Fernando Carrión Mena</i>	

Ciudad afuera, mercado al centro, vivienda adentro	133
<i>Jaime Erazo Espinosa y Oscar Raúl Ospina</i>	
Lima: una metrópoli cercada	154
<i>Blanca Armijos</i>	
Vivienda, temor y medios: fusión que promueve el encierro	156
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
¿Son seguros los enclaves urbanos?	158
<i>Alfredo Santillán C.</i>	

II VIOLENCIA Y VULNERABILIDAD SOCIAL

El suicidio en la seguridad ciudadana

Suicidio	167
<i>Fernando Carrión M.</i>	
El suicidio en el Ecuador: un fenómeno en ascenso	169
<i>Andrea Betancourt</i>	
Muertes autoinfligidas: una perspectiva regional	187
<i>Blanca Armijos</i>	
Tratamiento del suicidio en los medios: pautas para su prevención	189
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Prevenir el suicidio: sugerencias desde una perspectiva social	191
<i>Alfredo Santillán</i>	

Femicidio en el Ecuador

Femicidio: ¿un asunto exclusivo de mujeres?	199
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Femicidio en el Ecuador: realidad latente e ignorada	201
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	

Reingeniería judicial para combatir el
femicidio en Ciudad Juárez 219
Blanca Armijos

Violencia femicida en los medios: de la
visibilización al adecuado tratamiento 221
Jenny Pontón Cevallos

Visibilizar, prevenir y sancionar el femicidio 223
Alfredo Santillán

Regeneración, seguridad y tolerancia

Centros de tolerancia que generan intolerancia 231
Fernando Carrión M.

Reordenamiento urbano, seguridad ciudadana y
centros de tolerancia en Quito y Guayaquil 233
Henry Allan

Trabajo sexual en Europa: entre la abolición y la legalización 251
Blanca Armijos

Centros de tolerancia y regeneración:
debate ausente en la agenda mediática 253
Jenny Pontón Cevallos

Las regulaciones sobre los centros de tolerancia 255
Alfredo Santillán

Trata de personas

El trato de la trata de personas 263
Fernando Carrión M.

Trata de personas: historias que invisibilizan verdades 265
Verónica Supliguicha, Grace Vásquez, Paola Jácome

Esclavitud laboral en la industria textil argentina	280
<i>Blanca Armijos</i>	
Trata de mujeres en los medios: ¿cómo se trata?	282
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Acciones sociales y penales sobre la trata de personas	284
<i>Alfredo Santillán C.</i>	

III NORMAS Y PRÁCTICAS DE CONTROL SOCIAL

Seguridad ciudadana e impunidad

Impunidad	293
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Proceso penal e impunidad	295
<i>Farith Simon Campaña</i>	
Corte Penal Internacional: vigilante ante la impunidad	314
<i>Blanca Armijos</i>	
Justicia, impunidad y libertad de expresión	316
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Criterios generales para evitar la impunidad	318
<i>Alfredo Santillán</i>	

Constitución y seguridad

Constitución, leyes y políticas garantistas de seguridad ciudadana	325
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Nueva Constitución ¿Nueva seguridad?	327
<i>Juan Pablo Aguilar</i>	

Reformas legales a la seguridad en Venezuela 346
Blanca Armijos

Constitución, seguridad y comunicación 348
Jenny Pontón Cevallos

El desafío de poner en práctica la ley 350
Alfredo Santillán C.

Participación comunitaria en seguridad

La participación en seguridad:
¿deseo ineludible o dilema por develarse? 357
Fernando Carrión M.

Participación comunitaria en la seguridad ciudadana:
la experiencia de Quito 359
Olga Vallejo Rueda

La Castrina:
una experiencia de integración social por la seguridad 375
Blanca Armijos

Comunidad, participación y seguridad en los medios 377
Jenny Pontón Cevallos

La participación no es vigilantismo 379
Alfredo Santillán C.

Video vigilancia pública

OJO: le estamos filmando 387
Fernando Carrión M.

Ojos de águila: una primera aproximación al
sistema de video vigilancia en Quito 389
Sara Löfberg

La video vigilancia: un sistema de seguridad que requiere de control y regulación	407
<i>Andrea Betancourt</i>	
Tele-vigilancia y primicia: espectáculo de lo real	409
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Los dilemas de la video vigilancia	411
<i>Alfredo Santillán</i>	

Reordenamiento urbano, seguridad ciudadana y centros de tolerancia en Quito y Guayaquil

Henry Allan¹

Introducción

A partir de los años noventa, la globalización y el neoliberalismo en el Ecuador redefinieron el papel del Estado. En 1993 se decretó la Ley de Modernización del Estado², la cual permitió iniciar procesos de descentralización y desconcentración, así como la transferencia de empresas y algunos servicios públicos al sector privado.

Ahora bien, en el ámbito local, el proceso de globalización y el neoliberalismo también redefinieron el papel de las ciudades y sus formas de administración. Pasamos entonces de un modelo altamente regulador, en donde subyacía la idea de la redistribución de la riqueza (Lungo 2005: 50), a un modelo de gestión urbana con visiones empresariales.

La globalización coloca la cuestión de la competitividad en primer plano. En este marco, las ciudades de Quito y Guayaquil han emprendido una serie de reformas al marco jurídico local³, para poder insertarse en el mercado mundial, sobre todo a través de los servicios y el turismo. Para ello, se emprendió una redefinición del uso de la tierra urbana y con ello la reestructuración del mercado de tierras, así como la reorganización de las finanzas y los aparatos burocráticos-administrativos municipales y la incorporación de lógicas de administración empresarial en el gobierno local, entre las principales medidas.

A principios de la década de los noventa, Quito y Guayaquil empezaron procesos de recuperación urbana centrados sobre todo en áreas emblemáticas. En el caso de Quito, el centro histórico, y en el caso de Guayaquil, su casco comercial (el área comprendida entre los malecones Simón Bolívar, del Salado, avenida 9 de Octubre, Cerro Santa Ana y barrio El Centenario).

Como complemento a estos procesos de transformación urbana se emprendieron procesos de seguridad ciudadana y reubicación los centros de diversión nocturna especialmente las casas de tolerancia.

La implementación de políticas de seguridad tuvo énfasis distintos: en Guayaquil, por ejemplo, estuvieron centradas en actividades más punitivas y represivas enmarcadas en la lógica de la seguridad pública; mientras en Quito, se ha intentado aplicar un enfoque más ligado a la seguridad ciudadana a través de una visión más integral del problema⁴. No obstante, ambos modelos han implicado la expulsión de la “gente de mal vivir” de las zonas recuperadas.

De esta manera, entre los objetivos de las políticas municipales de recuperación urbana y seguridad estuvo la reubicación de las casas de tolerancia o prostíbulos. En este proceso cada ciudad recurrió a mecanismos distintos, en Quito, de alguna manera se intentó llegar a acuerdos con las trabajadoras sexuales, mientras que en Guayaquil, se recurrió al simple desalojo. Sin embargo, en las dos ciudades la política de reubicación guarda un patrón similar: el encierro de las trabajadoras sexuales o su expulsión a la periferia urbana.

En este marco, el presente ensayo intenta enlazar los conceptos de reordenamiento urbano y seguridad ciudadana⁵, con la complejidad que implica el funcionamiento de centros de tolerancia (específicamente los prostíbulos) en el perímetro urbano de las ciudades de Quito y Guayaquil; y a partir de ahí, utilizar los aportes teóricos de Michel Foucault, para realizar una breve descripción de las formas de recuperación urbana en las dos ciudades, tomando en cuenta los modelos de seguridad empleados, así como el tratamiento brindado a quienes son considerados “indeseables”. Para ello, se ha empleado como objeto de estudio dos sitios emblemáticos que concentran locales de tolerancia: la calle 18 en Guayaquil y el sector de La Cantera en Quito.

Regeneración urbana y seguridad ciudadana

El caso de Guayaquil

En los últimos diez años, Guayaquil experimentó un proceso de regeneración urbana que transformó no sólo el paisaje de la ciudad, sino también las

relaciones sociales en las zonas intervenidas debido a que los cambios implementados se nutrieron de los principales postulados del neoliberalismo.

Quienes estuvieron a cargo de este proceso sustituyeron un modelo de planificación urbana centrado en la dotación de infraestructura física para la población más pobre (vivienda, agua potable, alcantarillado, etc.), por un modelo de gestión que enfatiza la rehabilitación del equipamiento urbano, sobre todo de zonas consideradas emblemáticas, como los malecones sobre el Río Guayas y el Estero Salado, e incluso antiguos lugares de residencia de las élites locales como: Cerro de Santa Ana y barrio El Centenario⁶.

Para cristalizar el proceso de regeneración era necesario realizar algunas transformaciones institucionales, sobre todo trasladar las lógicas de funcionamiento de la empresa privada a la administración municipal. Esto se logró a través de la figura de las fundaciones (con representación corporativa), que son instituciones privadas sin fines de lucro, que no sólo manejan y administran las obras públicas del municipio, sino que se encargan de recomendar las políticas públicas de regeneración urbana, de transporte y vialidad, y de seguridad ciudadana, entre otras.

De esta manera, municipio y fundaciones establecieron prohibiciones explícitas e implícitas para el uso de zonas regeneradas, por ejemplo: deambular con vestimenta que atente al decoro y las buenas costumbres en las áreas públicas⁷, o la prohibición del ingreso a los/as “indeseables” (pobres, vendedores ambulantes, homosexuales, prostitutas, supuestos pandilleros, etc.), si se los encuentra “alterando el orden público”, eufemismo para no dejar ingresar a estas personas.

La regeneración urbana no sólo estigmatiza y criminaliza a los/as “indeseables”, sino que les niega la capacidad de constituirse en ciudadanos/as. En este sentido, este proceso neoliberal tiene características excluyentes y autoritarias, al buscar la gobernabilidad y el disciplinamiento social (a través de la imposición de una serie de reglas de “buen gusto” y comportamiento); el control de la moralidad y sexualidad de los sectores populares; la expulsión de los/as “indeseables” (proceso realizado por grupos de vigilancia del sistema de fundaciones y la Policía Metropolitana); “el rescate de la historia y de la identidad guayaquileña” (que en realidad es la historia y la identidad de las élites locales); la acumulación capitalista con dineros públicos a través del sistema de fundaciones; y, la privatización de la seguridad y del espacio público, entre otras.

Asimismo, como complemento a los cambios urbanos se estableció el proyecto “Más Seguridad”, diseñado según las autoridades para combatir a la delincuencia. Tal como lo señala Andrade (2004), el concepto de seguridad “forma parte de un conglomerado de significados asociados a la así llamada regeneración urbana” (Andrade 2004: 60), ello implicó la privatización del espacio público, la exclusión de quienes no encajan en el modelo de ciudadanía impuesto. A esto hay que añadir que los regeneradores rechazaron las críticas a su modelo excluyente de ciudad, equiparándolas como un ataque al “progreso” de Guayaquil.

El plan “Más Seguridad” se ejecutó desde el año 2000, bajo un accionar que enfatizaba el mejoramiento logístico de la Policía Nacional; la coordinación de ésta con la Policía Metropolitana para realizar patrullajes en la ciudad; la colocación de cámaras de vigilancia en varias zonas; la creación de una policía local autónoma; y, la implementación del enfoque “cero tolerancia”, política desarrollada por el ex comisionado de la Policía de Nueva York, William Bratton, quien en el año 2002 realizó un diagnóstico de la seguridad de Guayaquil y estableció un plan de acción.

No obstante, de acuerdo con Amnistía Internacional, durante la ejecución del plan “Más Seguridad” existieron denuncias de tortura, malos tratos, amenazas de muerte y detención arbitraria de lesbianas, *gays*, bisexuales y transexuales en Guayaquil (Amnistía Internacional 2001: 1-2). A esto hay que añadir violentos procesos de desalojo (sobre todo durante el período 2000-2005) de vendedores/as ambulantes que dejaron centenares de personas heridas y detenidas.

Ahora bien, en el caso concreto de las trabajadoras sexuales y travestis de la calle Primero de Mayo de Guayaquil, fueron expulsados/as del área a inicios del año 2000 por parte de la Policía Municipal, justamente cuando se regeneraba el sector aledaño a la avenida 9 de Octubre; de manera que quienes laboraban ahí se trasladaron al sector de la calle 18 de la ciudad. Más adelante, en el año 2005 se desarrolló en el mismo sector un operativo denominado “Caballero Rosa” como parte del proyecto “Más seguridad”, es cual estuvo destinado a una tarea punitiva y de desalojo de los grupos GLBTI⁸.

En el caso específico de las casas de tolerancia, el nueve de octubre del 2001 se expidió una ordenanza municipal que determinó las calles, avenidas y sectores donde se autorizaba el funcionamiento de billares, cabarés y casas de cita. Inicialmente se pensó trasladar las casas de tolerancia al Km. 8 de la vía a Daule o al sector de La Florida, pero la protesta de moradores/as impi-

dió este traslado. Posteriormente, el 30 de agosto del 2002 se expidió una ordenanza reformativa, en la cual se estableció la creación de un **complejo turístico cerrado** para este tipo de negocios.

El caso de Quito

A diferencia de Guayaquil, Quito cuenta con una alta cobertura de servicios básicos, por lo que el proceso de recuperación de las zonas emblemáticas de la ciudad no implicó el abandono de un modelo de ciudad que ofrece servicios a la población más pobre. A pesar de ello, las políticas públicas se han concentrado en la parte histórica de la ciudad dejando a la periferia rezagada.

El argumento para la intervención en el centro histórico fue recuperar el espacio público para destinarlo a la cultura. A través del reordenamiento de esta zona se busca recuperar un espacio perdido a partir de la llegada masiva de inmigrantes a inicios de los años cincuenta. Y es que el arribo de nuevos inquilinos —que se alojaban en el centro, muy cerca del lugar de residencia de las élites locales— provocó que las principales familias de la ciudad abandonen progresivamente este espacio, pues la cada vez mayor heterogeneidad social debilitaba el poder de las familias aristocráticas que pasan a ser anónimas.

En estas circunstancias se produce una añoranza por el espacio perdido, la memoria opera como “nostalgia, como necesidad de guardar lo más preciado —la tradición y los valores aristocráticos en peligro de perderse— como defensa del sistema de hacienda y de los criterios de distinción y prestigio social” (Kingman-Salgado 2000: 125), perdidos a partir de los procesos de modernización, urbanización y la relativa democratización de la sociedad.

En esta medida, se debe entender el desplazamiento de personas “inde-seables” de zonas como el centro histórico (sobre todo La Merced, la Plaza del Teatro, Plaza de San Francisco, la calle Chile, el Tejar, la avenida 24 de Mayo y en la actualidad el sector de La Ronda), como un hecho que privilegia el interés por el ornato y la limpieza (que no llega a niveles de obsesión como en el caso de los regeneradores de Guayaquil), a través de constantes llamados del poder local al civismo y a la recuperación de las tradiciones, los valores y las “buenas costumbres” que por lo general son de tipo conservador y aristocrático.

De esta manera, la imagen que se quiere construir es la de un Quito histórico, con pasado, con patrimonio y con servicios modernos. Se trata de un pro-

yecto en donde se desplaza del centro de la ciudad las manifestaciones populares, o en su defecto, las estiliza como en el caso de la calle La Ronda. Y es que la realidad histórica es presentada como ‘encanto del pasado’, como si hubiese existido una organización social armónica, donde se excluye el carácter antagónico de las relaciones de explotación establecidas en la colonia...y que se fundamentaron en un régimen social estamental y racista (Chávez 2006).

Al igual que en Guayaquil, en Quito existe una estrategia de asociación público-privado para la gestión de la ciudad. En el ámbito de la seguridad, se ha creado una organización privada con representación corporativa: la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Corposeguridad), que a partir de la nueva Constitución se denomina Empresa Municipal de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana (Emseguridad-Q). Esta entidad, ha financiado las políticas implementadas por la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana del Municipio de Quito, a través de la elaboración del Plan Metropolitano de Seguridad, el cual considera la participación de la Policía Nacional, con fines preventivos y de control de acuerdo al enfoque de policía comunitaria; a ello se añaden procesos de participación ciudadana a través de capacitación en temas de democracia, respeto, derechos humanos, etc. De alguna manera, se podría decir que en Quito se intenta construir un modelo de seguridad ciudadana más democrático y menos punitivo.

La Cantera y La 18, heterotopías de desviación

Biopolítica, arquitectura y espacio

Para Foucault la tecnología política tiene dos grandes capítulos: (i) la disciplina que es una anatomopolítica, es decir, el mecanismo de poder por el cual llegamos a controlar los elementos más tenues del cuerpo social y, por lo tanto, a los individuos, (Foucault 1999: 245); y, (ii) un tipo de tecnología que apunta a la población y que no implica necesariamente formas de sujeción, más bien se ejerce “sobre los individuos en tanto que constituyen una especie de entidad biológica que se debe tomar en consideración, si queremos utilizar a esta población como máquina para producir riquezas, bienes, para producir otros individuos” (Foucault 1999: 245-246), se trata en esencia de una biopolítica.

En este sentido, el proceso de desplazamiento y arrinconamiento de los centros de tolerancia (en el caso de Quito, los centros de la calle Loja y de la Ronda, y en el caso de Guayaquil los de la calle Primero de Mayo) constituyen una técnica destinada al control de la población. Se trata en esencia de una biopolítica bajo el paraguas del ordenamiento urbano. Como bien lo señala el propio Foucault, cuando aparecen las tecnologías políticas empiezan a aparecer “problemas como el del hábitat, las condiciones de vida de una ciudad, la higiene pública” (Foucault 1999: 246), incluso el ornato.

Desde esta perspectiva, se debe entender la serie de ordenanzas y disposiciones implícitas emitidas tanto en Guayaquil como en Quito, las cuales norman la utilización del espacio público. En el primer caso, existen ordenanzas que regulan tanto el color de las viviendas en zonas regeneradas⁹, como la presencia de vendedores ambulantes y trabajadoras sexuales, hasta las formas de sentarse y vestirse¹⁰ de las personas (se prohíbe el ingreso a personas descalzas, que vistan con harapos o ropas rotas, que no se hayan bañado en varios días y de hombres sin camisa) (El Universo 2001); e incluso, en el Cerro Santa Ana no se permite que niños/as jueguen con pelotas y que moradores/as suban bultos por las gradas después de las 10:00, porque esto brinda una mala imagen (El Universo 2005). En el caso de Quito, es necesario anotar que no se han emitido reglamentos que norman las “buenas costumbres” y la “decencia”, como en el caso de Guayaquil; no obstante, existen ordenanzas y disposiciones que han regulado la salida de los centros de tolerancia del sector de la avenida 24 de Mayo y de La Mariscal,

Ahora bien, un punto a destacar es que para Foucault “desde finales del siglo XVIII la arquitectura comienza a estar ligada a los problemas de población, de salud, de urbanismo (...) se trata de servirse de la organización del espacio para fines económico-políticos “(en Barou 1980). Además, este autor señala que si bien la antigüedad era una civilización del espectáculo, por eso la arquitectura de los templos, teatros y circos; la edad moderna, en cambio, plantea el problema inverso: distribución de edificios destinados a vigilar una multitud de hombres (Foucault 1998: 219-220).

En esta perspectiva, la arquitectura debe ser tomada como una categoría social antes que técnica. La arquitectura “ya no está hecha simplemente para ser vista o para vigilar el espacio exterior, sino para permitir un control interior, articulado y detallado, para hacer visibles a quienes se encuentran dentro” (Foucault 1998: 176); por esto la arquitectura no solamente es una técnica constructiva, sino un modo de organización social.

De este modo, el ordenamiento urbano constituye un “campo de fuerza”, un espacio de poder, un campo de significación, pero en disputa (Kingman 2006: 37). Desde esta perspectiva, la regeneración urbana —que aparece como biopolítica— cumple un papel fundamentalmente político antes que técnico: realizar una limpieza sociológica de las zonas emblemáticas de Quito y Guayaquil, y expulsar o encerrar a mendigos/as, trabajadoras sexuales, grupos GLBTI, vendedores/as ambulantes, entre otros, amparándose en discursos como la higiene, el orden y el progreso.

La Canterera

El 16 de noviembre de 2001, y después de una protesta masiva de moradores/as de 12 barrios del centro de la ciudad de Quito (entre ellos, La Ermita, San Diego, San Sebastián, 24 de Mayo, La Ronda, La Victoria y Santo Domingo), así como de instituciones educativas, la Comisaría Municipal de la Zona Centro clausuró 17 casas de tolerancia que funcionaban en las calles Loja, Quijano y la avenida 24 de Mayo. El argumento fue que en 1997 dicho sector había sido declarado como residencial (R1), por ello, en la zona, no podía funcionar ningún negocio relacionado con la prostitución.

Al frente del operativo de clausura estuvo la administradora de la Zona Centro de Quito, el comisario del sector y la Policía Nacional, además asistieron moradores/as del área liderados por el presidente del Puesto de Auxilio Inmediato (PAI). A partir de esa fecha, cerca de 450 trabajadoras sexuales se quedaron sin locales para trabajar, por lo que no tuvieron otra alternativa que pararse en las puertas de hoteles y pensiones, o simplemente deambular por las calles de la ciudad.

Inicialmente, el Municipio había propuesto trasladar la denominada “zona rosa” hacia el sector de Puengasí; sin embargo, las protestas de este barrio, obligaron a cambiar la ubicación hacia la zona conocida como La Canterera en San Roque (ver gráfico No.1). Los burdeles se reubicaron al final de la calle Rocafuerte, un cerramiento divide al lugar del barrio, lo cual genera la sensación de encierro, muy similar al de la calle 18 en Guayaquil.

La Canterera es un barrio con carencias de servicios básicos, el agua proviene de una vertiente natural que baja desde el volcán Pichincha. Según el estudio “Vulnerabilidad global de los barrios de Quito” (El Comercio 2008), La Canterera es uno de los sectores más expuestos del centro histórico por sus con-



Elaboración: propia

diciones sociodemográficas, ya que tiene amenazas con nivel de peligro alto y moderado, sobre todo por la probabilidad de deslaves.

La población de San Roque realizó marchas en contra de la ubicación de los prostíbulos en el área, sobre todo a partir de 2002, las protestas fueron iniciativa del recientemente creado “frente por la dignidad de la parroquia de San Roque”. Los argumentos para oponerse a la instalación de las casas de tolerancia en el sector fueron que “el barrio es residencial, donde habitan personas de bien y hay algunos planteles educativos”; que “la presencia de estos centros aumentaría los problemas que ya tienen: el mercado y la cárcel”; y además que “frente a La Cantera funciona un centro infantil de la organización de mujeres La Cantera”.

No obstante, a pesar que no se había llegado a ningún acuerdo con la comunidad, la construcción de los centros de tolerancia en este barrio avanzó, por lo que moradores/as se opusieron y suspendieron varias veces los trabajos. Según el proyecto municipal, el sector de La Cantera sería un paseo con exhibidores y áreas verdes, además hubo promesas de mejorar la zona;

ofreciendo un retén policial, una comisaría para la mujer y dispensario médico, todo un entorno para que esta actividad se enmarque en el respeto a la dignidad humana.

Por su parte, los argumentos de las autoridades municipales para reubicar los centros de tolerancia en el sector de La Cantera, se basaron en que estos tipos de locales pueden ubicarse en áreas de protección y áreas industriales de mediano impacto (Ordenanzas de planificación 011 y 013) y La Cantera es un área de protección. En la actualidad, algunas trabajadoras sexuales se encuentran instaladas en el sitio; sin embargo demandan: vigilancia policial, pavimentación de calles, recolección de basura, mientras que los moradores señalan que ahora la vida no es la misma y se quieren ir del barrio.

La calle 18.

Al parecer, la zona de la calle 18 como centro de tolerancia, fue fundada aproximadamente hace 30 años, allí se concentraron las trabajadoras sexuales desplazadas de la calle Machala. Este centro está en la calle Salinas, entre Cuenca y Brasil, en el suburbio oeste de Guayaquil. De acuerdo a informaciones periodísticas, en el sitio trabajan aproximadamente 600 mujeres que mueven un negocio de aproximadamente USD dos millones mensuales (El Universo 2006).

Hace cinco años, el Municipio de Guayaquil decidió amurallar el área, desde la intersección de las calles Gómez Rendón y Cuenca, con muros que miden más de dos metros y aíslan a la zona del resto del barrio, permitiendo el ingreso por la calle Brasil. Esta decisión se tomó luego de las protestas de algunos vecinos/as del sector.

Al igual que la zona de San Roque de Quito, donde se encuentra ubicada La Cantera, el suburbio oeste de Guayaquil es un barrio popular con problemas de infraestructura y pobreza, aunque recientemente fue regenerada la avenida Milagro, que es la vía principal del lugar.



Elaboración: propia

Encierro de los anormales

Foucault señala que en las sociedades modernas existen diversos tipos de heterotopías¹¹, entre ellas las de desviación, que son “aquellas en las que se ubican los individuos cuyo comportamiento está desviado con respecto a la media o a la norma exigida. Son las casas de reposo, las clínicas psiquiátricas; son, por supuesto, las prisiones, y deberían agregarse los geriátricos” (Foucault 1984). De hecho, en este ensayo, los centros de tolerancia aparecen como una heterotopía de desviación puesto que en ellos han sido encerrados –literal y metafóricamente– sus trabajadores/as y usuarios.

El análisis de la calle 18 y La Cantera permite realizar una “historia de los espacios”, es decir, una historia de la moralidad y una “historia de los poderes que comprendería desde las grandes estrategias de la geopolítica hasta las pequeñas tácticas del hábitat, de la arquitectura institucional, de la sala de clase o de la organización hospitalaria, hasta las implantaciones económico-políticas” (Foucault 1980). Y es que el espacio no sólo es parte del

dispositivo poder-saber, sino que en él, los sujetos establecen apropiaciones y resistencias. Un análisis del espacio implica también un análisis de la disciplina. Existe un vínculo estructural entre poder-saber y espacio-disciplina, (Foucault citado por Boullant 2004: 50).

Tanto en Quito como en Guayaquil, la idea del reordenamiento de los centros de tolerancia empata perfectamente con la idea de Foucault del encierro a los individuos de comportamiento anormal, en este caso las trabajadoras sexuales. Los argumentos para este desplazamiento son también: la moral, la decencia, la seguridad y sobre todo evitar una “mala influencia” en los menores que habitan la zona, a los cuales se les visualiza como espectadores inocentes de una supuesta perversión. Lo que se nota en estos ejemplos es un intento por controlar no sólo la moralidad, sino la sexualidad de las personas.

En este sentido, según Foucault debe entender que el sexo es el punto de articulación entre las disciplinas individuales del cuerpo y las regulaciones de la población, es un instrumento de la acción de disciplinar, ya que el sexo está en la bisagra entre la anatomopolítica y la biopolítica, en la encrucijada de las disciplinas y las regulaciones. Es una pieza política de primera magnitud para hacer de la sociedad una máquina de producción (Foucault 1999: 247).

Bajo el argumento de desplazar a los prostíbulos de zonas consideradas residenciales, la reubicación de éstos se la ha hecho en barrios populares. En el caso de Quito, las ordenanzas establecen que los centros de tolerancia podrán ubicarse en áreas identificadas como industriales, precisamente en los extremos norte o sur de la ciudad, donde habitan personas de escasos recursos. En el caso de Guayaquil, las ordenanzas establecen que billares, cabarés y casas de cita se ubicarán en específicamente en barrios urbano marginales¹².

Adicionalmente, hay que señalar el trato diferenciado que establecen los municipios a los centros de tolerancia con respecto a bares, discotecas, barras, etc. Por lo general, su ubicación es preferencial, en el caso de Guayaquil existe una ordenanza emitida en el 2004 que establece que “el desarrollo de actividades de género comercial, restaurantes, peñas bailables, bares, cafeterías, exceptuando la actividad de night club, cabarés o prostíbulos, podrán ubicarse en la zona céntrica y comercial de la ciudad (sector comprendido en la Av. 9 de Octubre, Juan Montalvo Fiallos, Roca, Panamá, Córdova, malecón Simón Bolívar, malecón del Estero Salado y Numa Pompilio Llona). Mientras en Quito, en el año 2005, se emitió una ordenanza que privilegia el uso del suelo en el barrio La Mariscal para este tipo de negocios, ya que representa “uno de los referentes más importantes del Quito moderno y un nodo de

concentración y desarrollo de actividades económicas y turísticas del Distrito Metropolitano de Quito y en tal virtud, un importante centro estructurador del desarrollo urbano de la ciudad”¹³.

Imaginario sobre los centros de tolerancia

Las representaciones constituyen una especie de sentido común que permiten conocer y actuar en el entorno social, material o imaginario; es decir, las representaciones “no sólo son formas de adquirir y reproducir conocimiento, sino que dotan de sentido a la realidad social, transforman lo desconocido en algo natural” (Rizo 2006: 4). Las representaciones sobre el “otro”, le asignan un espacio que es construido material y simbólicamente, sobre el cual se establecen una serie de valoraciones y comportamientos asociados a los ocupantes de estos espacios (Rizo 2006: 5).

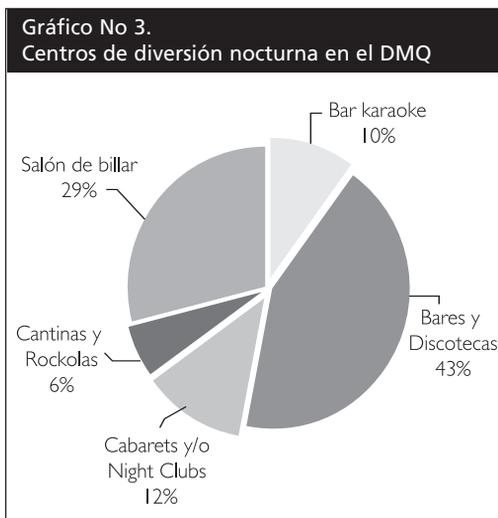
Ahora bien, las representaciones sobre el “otro” necesitan para efectivizarse del habitus, que es un sistema de clasificación que orienta las valoraciones, percepciones y acciones de los sujetos. Es un conocimiento con el que las personas guían sus prácticas, sin necesidad de racionalizarlas, pero adecuadas a un fin racional. En otras palabras, mediante el habitus, los sujetos construyen las representaciones sociales de sí mismos, de los otros y del espacio que los rodea, es la cultura incorporada a través de la práctica.

Una de las usuales acusaciones que se hace a los centros de tolerancia es el que son un foco de inseguridad; sin embargo, esta suposición debe ser relativizada, pues la mayoría de los dueños y administradores de los centros de tolerancia invierten en brindar un ambiente seguro a sus clientes a través de varios mecanismos, como la contratación de guardias privados que controlan el orden al interior de cada local. Tanto en el caso de la calle 18 como en el sector de La Cantera, existen incluso puestos de vigilancia policial que patrulla permanentemente la zona. En este punto es necesaria una aclaración, no es que los centros de tolerancia no generen violencia, el problema radica en que solamente se los asocia con delincuencia o personas de “mal vivir”, por lo cual la única solución que se brinda a los problemas que esta actividad genera son los procesos punitivos. De hecho, no existe una correlación entre la concentración de centros de tolerancia y, por ejemplo, los índices de homicidios o delitos contra la propiedad. A continuación es posible analizar lo mencionado en el caso de Quito (ver cuadro No.1 y gráfico No. 3).

Cuadro No 1. Centros de diversión nocturna por administración zonal en Quito

	Aero-puerto	Calde-rón	Chillos	Eloy Alfaro	Eugenio Espejo	La Delicia	Manuela Sáenz	Qui-tumbe	Tum-baco
Bar Karaoke	3	3	12	42	19	6	18	10	6
Bares y Discotecas	6	4	7	137	267	26	57	20	11
Cabarets y/o Night Clubs,	0	1	2	31	71	12	23	7	1
Sala Cantinas y Rockolas	12	2	13	18	7	1	10	2	6
Salon de Billar	19	10	20	88	68	53	53	32	11
Total	40	20	54	316	432	98	161	71	35

Fuente: Catastro de Comerciantes, MDMQ Enero-2007. Departamento Municipal de Planificación Territorial.



Fuente: Catastro de Comerciantes, MDMQ Enero-2007, Departamento Municipal de Planificación Territorial

De acuerdo al Departamento Municipal de Planificación Territorial, la mayor concentración de night clubs y cabarets está en las administraciones Eloy Alfaro (que comprende las zonas de Chilibulo, La Argelia, Chimballa, La Ferroviaria, La Mesa, San Bartolo y Solanda) y Eugenio Espejo (barrios de Iñaquito, Jipijapa, La Kennedy, La Mariscal, Rumipamba y San Isidro del Inca).

El sentido común haría suponer que estas dos administraciones, al concentrar el mayor número de casas de tolerancia, tienen los más altos índices de homicidios y delitos contra la propiedad. Sin embargo, de acuerdo al noveno informe del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de diciembre del 2007, la mayor tasa de homicidios entre los años 2006 y 2007 se presentó en Los Chillos, Calderón y La Delicia; mientras que la más alta tasa de delitos contra la propiedad sucedieron en las administraciones de Tumbaco, La Delicia y Los Chillos.

De aquí podemos obtener una reflexión preliminar, los centros de tolerancia no generan tanta violencia como lo señalan los medios de comunicación, la policía y quienes habitan los barrios donde están ubicados. En todo caso, se trata de un tema importante sobre el cual se debe reflexionar para evitar estigmatizaciones y estereotipos.

Reflexiones finales

Tanto en Quito como en Guayaquil, las políticas de reordenamiento urbano han tenido entre sus componentes el desplazamiento de los centros de tolerancia y de las trabajadoras sexuales de las áreas recuperadas hacia zonas periféricas o donde se encuentran asentamientos de sectores populares. Estos desplazamientos han tenido como eje central el discurso de la moral y de la seguridad.

La lógica arquitectónica de los “centros turísticos” hacia donde se desplazan a las trabajadoras sexuales, recuerdan más bien a sitios de encierro donde es posible vigilarlas y controlarlas. No se puede tratar el problema solamente en términos de encierro social, puesto que “mientras se siga manejando el tema por el lado del ‘encierro’ y el temor al otro satanizado, se termina encerrando la propia vida y sus potencialidades en una especie de *ghettoización* individualista y paranoica” (Reyes 2007:3)

Es necesario profundizar el conocimiento sobre los centros de tolerancia y sobre todo eliminar aquellas visiones estereotipadas que derivan en una división binaria de la sociedad: normal-anormal, peligroso-inofensivo, ciudadano-no ciudadano, etc. Finalmente, se hace necesario trabajar sobre temas como: la violencia contra las trabajadoras sexuales, los barrios y su oposición a la instalación de estos centros, la coordinación institucional de los actores involucrados, la seguridad de los locales, la falta de un registro actualizado, etc.

Bibliografía

- Amnistía Internacional (2001). “Ecuador: Tortura y malos tratos constantes a lesbianas, gays, bisexuales y transexuales”. Guayaquil.
- Andrade, Xavier (2004). “Seguridad Ciudadana la falsa neutralidad del concepto”. En Oswaldo Jarrín (comp.) Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana: primera fase. Quito: FLACSO-Ecuador, Fundación ESQUEL.
- Barou, Jean Pierre (1980). “El ojo del poder”, entrevista con Michel Foucault. En Bentham, Jeremías: *El Panóptico*. Barcelona: Ediciones La Piqueta. Disponible en: <http://rie.cl/?a=1009> (consultado en enero 2009).
- Boullant Francois (2004). *Michel Foucault y las prisiones*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Chávez, David (2006). *Mestizaje y Estética Barroca de la Muerte*. Tesis para obtener el título de licenciado en Sociología. Escuela de Sociología, Universidad Central del Ecuador.
- Congreso Nacional del Ecuador (1993). Ley de modernización del Estado, (septiembre)
- Diario El Comercio. (2008). “Tras dos años, los vecinos aún se quejan por las casas de tolerancia”, (Junio 19). Quito.
- (2008). “Quito: enfrentamiento entre informales y policías cobra la vida de un menor”, (Mayo 21). Quito.
- Diario El Universo (2001). “Las reglas se imponen en zonas regeneradas”, (octubre 12). Guayaquil.
- (2004). “Moradores de la Cooperativa Juan Montalvo protestaron por la creación de la Zona Rosa”, (mayo 27). Guayaquil.

- (2005). “Historias de la regeneración”, (junio 30). Guayaquil.
- (2006). “El barrio de las obreras del placer”, (noviembre 12). Guayaquil.
- Foucault Michel (1999). *Estética, Ética y Hermenéutica*. Obras Escogidas. Volumen III. España: PAIDÓS.
- (1998). *Vigilar y Castigar: nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- (1984). “De los espacios otros”, conferencia dictada en el *Cercle des études architecturales*, 14 de marzo de 1967. En *Architecture, Mouvement, Continuité* (octubre). Disponible en: <http://www.urbanope-r.com/perullaqta> (consultado en enero 2009).
- Kingman Garcés Eduardo (2006). *La ciudad y los otros, Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO Sede Ecuador, Universitat Rovira i Virgili.
- y Salgado Mireya (2000). “El Museo de la Ciudad. Reflexiones sobre la memoria y la vida cotidiana”. En Fernando Carrión (ed.) *Desarrollo Cultural y gestión en centros históricos*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Lungo, Mario (2005). “Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana”. En Revista Urbano No. 011 (julio). Concepción: Universidad de Bío Bío (julio) Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19801107> (consultado enero 2009).
- Reyes Hernán (2007). “Repensar la inseguridad ciudadana” (entrevista). Boletín Ciudad Segura No. 16. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Rizo, Marta (2006). “Conceptos para pensar lo urbano: el abordaje de la ciudad desde la identidad, el habitus y las representaciones sociales”. En Revista Bifurcaciones No. 006. Santiago. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=55800601> (consultado enero 2009)

Notas:

- 1 Sociólogo y Máster en Ciencias Políticas. Actualmente se desempeña como profesor de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central del Ecuador.
- 2 Ley de Modernización del Estado. 31 de Diciembre de 1993. Registro Oficial 349
- 3 Por ejemplo, el Municipio de Guayaquil creó desde 1992 cerca de 600 ordenanzas.
- 4 Ello no quiere decir que no se produjeran situaciones violentas en esta ciudad, como por ejemplo, la muerte del hijo de una vendedora ambulante en el aeropuerto de Quito, mientras eran desalojados por la Policía Metropolitana en mayo del 2008 (El Comercio 2008).

- 5 El concepto de seguridad ciudadana plantea descartar las amenazas de la violencia en la población, a través de las visiones no represivas, sino más bien por mecanismos de sociabilidad más democráticos que permitan la convivencia segura, reconocimiento al otro y sus derechos.
- 6 Es necesario anotar que desde el año 2004 empezó un proceso de regeneración urbana en sectores populares, los casos más emblemáticos son La Playita del Guasmo, Viernes Santo, la recuperación de la calle Portete, etc.
- 6 Ordenanza del centro de la ciudad, Artículo 13.2. Octubre del 2003.
- 8 Gays, lesbianas, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales.
- 9 Ordenanza del 25 de mayo del 2001.
- 10 En la tradicional zona de “La Bahía” se estableció que los vendedores deben “usar una vestimenta apropiada (sin mostrar el torso desnudo) con camiseta o camisa de cuello y manga y pantalones largos, particularmente para los varones”. Ordenanza del 10 de agosto de 1999, que norma la ocupación, uso y operación del espacio y vía públicos en el sector de la ciudad de Guayaquil denominado “La Bahía”.
- 11 Las heterotopías “suponen siempre un sistema de apertura y uno de cierre que, a la vez, las aíslan y las vuelven penetrables. En general, no se accede a un emplazamiento heterotópico como accedemos a un molino. O bien uno se halla allí confinado –es el caso de las barracas, el caso de la prisión o bien hay que someterse a ritos y a purificaciones. Sólo se puede entrar con un permiso y una vez que se ha completado una serie de gestos” (Foucault 1984).
- 12 Calles y avenidas específicas de Pascuales, cooperativa Juan Montalvo, Prosperina, en el norte de Guayaquil. En el cuadrante comprendido entre las avenidas Chimborazo y Dr. Manuel Villavicencio, y las calles Huancavilca y Carlos Gómez Rendón, en el sector periférico del centro de la ciudad. En el suburbio, en la zona comprendida entre el estero Salado, la calle Carlos Gómez Rendón y las avenidas Milagro y Assad Bucaram (El Universo 2004).
- 13 Ordenanza de Zonificación para el sector La Mariscal. Registro Oficial No 147 del día jueves 17 de Noviembre del 2005.