

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento De Asuntos Públicos
Convocatoria 2020 - 2022

Tesis para obtener el título de Maestría En Políticas Públicas

ANÁLISIS DEL ROL DE LAS IDEAS EN LOS INSTRUMENTOS DE AUTORIDAD DE
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABAJO SEXUAL EN ECUADOR 2014-2020

Gallo Viracucha Erika Vanessa

Asesora: Albornoz Barriga María Belén

Lectores: Pérez Ones Isarelis, Pérez Martelo Constanza Beatriz

Quito, noviembre de 2024

Dedicatoria

Para aquella niña de 5 años, para ti que una vez te atreviste a soñar con este momento. Gracias por nunca rendirte.

Índice de contenidos

Resumen	7
Agradecimientos	8
Introducción.....	9
Capítulo 1. Las políticas públicas desde una perspectiva teórica	14
1.1 Política pública.....	14
1.2 Políticas públicas.....	15
1.2.1 Corrientes de análisis de políticas públicas.....	16
1.2.2 Neoinstitucionalismo sociológico	18
1.3 Análisis de políticas públicas	19
1.3.1 El cambio de la política.....	19
1.3.2 Corrientes del cambio de la política.....	20
1.3.3 Instrumentos de la política	22
1.4 Contexto de la política.....	23
1.4.1 <i>Framing</i> de la política	24
1.5 Modelo analítico.....	26
1.5.1 Redes de políticas públicas	26
1.5.2 Modelo de análisis de redes.....	28
1.6 Metodología	29
Capítulo 2. El trabajo sexual en el mundo	34
2.1 Contexto del trabajo sexual en Europa y América Latina.....	34
2.2 El trabajo sexual masculino en Colombia y México.....	45
2.3 Contexto nacional.....	47
2.4 Análisis del contexto hasta el año 2014	51
2.5 Análisis de redes del contexto.....	57
2.6 Conclusiones preliminares	64
Capítulo 3. Ecuador y los instrumentos de autoridad del trabajo sexual.....	66
3.1 El cambio de la política.....	67
3.1.1 Instrumentos en relación con el trabajo sexual en Ecuador	69
3.2 Ideas programáticas.....	73
3.3 Estructura y agencia de los instrumentos de la política.....	76
3.4 Conclusiones preliminares	81
Capítulo 4. Posicionamiento de los instrumentos autoridad en el ejercicio del trabajo sexual en Ecuador.....	83
4.1 Transición de las agendas sobre el trabajo sexual en políticas públicas e instrumentos	83
4.2 Estructura de la red.....	88
4.3 Estadísticas del modelo Gephi	89
4.4 Comparación de la red.....	92
Conclusiones	97
Modelo analítico.....	97
Hallazgos.....	98

Comportamiento de la hipótesis	99
Referencias	101
Anexo	108

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 2. 2. Red correspondiente a los programas creados en Ecuador en relación con las trabajadoras sexuales.....	63
Figura 3. 1. Red correspondiente a las ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza	80
Figura 4. 1 Red previa al 2014 de programas y reglamentaciones del trabajo sexual	89
Figura 4. 2 Intermediación de actores de la red de política.....	90
Figura 4. 3 Red de ordenanzas municipales	91
Figura 4. 4 Intermediación de actores de la red de ordenanzas municipales	92
Figura 4. 5 Comparación de la red de política y la red de instrumentos	96

Tablas

Tabla 2. 1 Artículos referentes al trabajo sexual	52
Tabla 2.2. Nodos de los actantes que intervinieron desde el 2006 al 2014.....	58
Tabla 3. 1. Actores e ideas programáticas de las ordenanzas de los GADM de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza	76
Tabla 3. 2. Nodos de la red de instrumentos de autoridad	78
Tabla 4. 1 Documentos analizados referentes al trabajo sexual en Ecuador	85
Tabla 4. 2 Elementos estadísticos de Gephi	89

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Erika Vanessa Gallo Viracucha, autora de la tesina titulada “ANÁLISIS DEL ROL DE LAS IDEAS EN LOS INSTRUMENTOS DE AUTORIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABAJO SEXUAL EN ECUADOR 2014-2020” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que le he elaborado para obtener el título de Maestría En Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia de Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, 11 de Noviembre 20224



Se otorga el consentimiento por:
ERIKA VANESSA GALLO
VIRACUCHA

Erika Vanessa Gallo Viracucha

Resumen

Las investigaciones previas sobre el trabajo sexual en Ecuador no han tomado en consideración el rol de las ideas en el diseño de los instrumentos de autoridad de esta política pública. Este trabajo utiliza el enfoque ideacional para comprender cómo estos instrumentos cambian y se adaptan al territorio en los gobiernos autónomos descentralizados municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza.

Utilizando los lentes del neoinstitucionalismo sociológico, explico el cambio de primer orden de los instrumentos de la política sexual a partir de la agencia que tienen las ideas programáticas desde el enfoque de redes de política.

Agradecimientos

A FLACSO por permitirme ser parte de su institución y a todos mis profesores de la Maestría de Investigación en Políticas Públicas por brindarme todas las herramientas necesarias y el conocimiento académico que adquirí en el camino para llegar a la meta.

A mi asesora de tesis, Dra. María Belén Albornoz por hacer de esta experiencia una etapa enriquecedora a nivel académico, gracias por compartir su conocimiento, por su paciencia y total disposición a resolver mis dudas y sobre todo por el apoyo fundamental cuando sentía que el camino se hacía oscuro.

A mi pequeña familia, a mis padres, Nancy y Raúl, por su amor incansable, por acompañarme en este camino con piedras, pero siempre con su mano en la mía, gracias por apoyar cada uno de mis sueños y creer en mí cuando yo deje de hacerlo. A Sayana, a quien la vida me obsequio de manera imprevista y por la cual ahora no veo una vida sin su voz. A Isabel, mi abuelita, quien un día tomó mi mano cuando aprendí a caminar con pasos torpes y a la que ahora vigilo sus pasos lentos pero eternos en este mundo, gracias al tiempo que nos ha permitido cuidarnos.

A todos los que permitieron realizar esta investigación los cuales brindaron la información adecuada y oportuna para sumar ideas y esclarecer dudas.

Introducción

En Ecuador, el trabajo sexual se ha abordado desde la reestructuración de los instrumentos de autoridad, con el fin de controlar esta actividad y por las implicaciones que tiene a nivel de salud (ETS y ETS) y justicia (sanción de la violencia) siendo uno de los mecanismos más usados en el territorio. Esta trayectoria histórica de la regulación del trabajo sexual se ha basado en el enfoque normativo dirigido a la sanción. Es así que se ha realizado el procesamiento de órdenes de funcionamiento a nivel nacional y de los municipios encargados del control y regulación del trabajo sexual.

Las normativas en torno al trabajo sexual son instrumentos de autoridad mediante los cuales el gobierno central y los municipios pueden controlar esta actividad en diferentes ámbitos, por ende, el cambio de normativas ha sido constante en cuanto al incremento del trabajo sexual y a la adaptación de las regulaciones entorno al mismo. En esta tesis, el análisis del instrumento de autoridad se realiza desde la perspectiva de Michael Howlett, que caracteriza a los instrumentos de política a partir de su capacidad para demandar, prohibir, garantizar o adjudicar. Lo cual permite analizar los instrumentos en combinación con el cambio de primer orden propuesto por Peter Hall, donde el cambio se realiza a nivel de la adaptación de normativas.

Finalmente, se utiliza la teoría ideacional en torno a las ideas para explicar cómo éstas cohesionan la red de actores que participan en el cambio de la política. Así, el enfoque ideacional de Ben Kisby permite mostrar la agencia de los actores que intervienen desde el sector público para la elaboración de normativas o leyes que regulan o impiden el ejercicio del trabajo sexual en el país.

Estado del arte temático y justificación

Las investigaciones sobre el trabajo sexual lo abordan como un fenómeno social desde varios ámbitos como de salud, derechos, problema social entre otros. A nivel mundial han existido casos como el de Holanda que es uno de los países precursores del trabajo sexual pues abordan a esta actividad desde una lógica de empresa manejandoló como un negocio. El caso del barrio rojo en Ámsterdam es de los mas llamativos, pues es uno de los países reconocidos por el turismo sexual, lugar en el cual se pasa del estigma a la concepción de una gran empresa que puede generar ingresos al país. Desde esta lógica se ha dado un cambio de paradigma sobre el trabajo sexual y las investigaciones que se han realizado apuntan a la evolución del trabajo sexual desde la sanción hasta el establecimiento de una empresa.

En Holanda a partir del 2000 el trabajo sexual fue legalizado, en este caso las políticas públicas y leyes se centran en la sanción a la prostitución y la legalización de los centros en los cuales se ejerce el trabajo sexual, buscando garantizar los derechos laborales, sin embargo, podríamos mencionar a Holanda como el modelo exitoso entre otros países, pues Armijos menciona que la realidad en Europa esta dividida entre la abolición y la legalización según su artículo “Trabajo sexual en Europa: entre la abolición y la legalización”. Aucía destaca que en este país el trabajo sexual es una empresa más la cual declara impuestos, se la ha llegado a considerar como un negocio debido al cambio legal y social de la condición del trabajo (Aucía 2008).

Algo crucial en el caso de la legalización del trabajo sexual en Holanda son las normativas que se implementaron para su regularización, pues es visto como un caso ejemplar de autonomía municipal y cogobernanza según Wagenaar et al, en su texto “*Designing Prostitution Policy: Intention and Reality in Regulating the Sex Trade*” elaborada por la Bristol University Press. El libro trata de la implementación de políticas e instrumentos en torno al trabajo sexual, en este caso la variable dependiente es el trabajo sexual y es alrededor de esta que se centra la discusión de los diversos artículos, se habla de la historia del trabajo sexual, los obstáculos territoriales, migración, la regulación, trata de personas, etc. En este libro se habla de la implementación desde lo normativo y los instrumentos que ayudaron a que existan políticas públicas del trabajo sexual, políticas que se lograron que por un trabajo en conjunto pues la sola existencia de leyes no es suficiente para la regularización.

Los instrumentos organizativos, autoridad, financieros, información y el de trabajo en red (que se encarga de reunir a los actores alrededor de la política) son esenciales para definir al trabajo sexual como una empresa en la cual existen deberes y derechos laborales. El cambio para la legalización se traduce desde la existencia de la tolerancia regulada, que pertenece a un grado informal de aceptación pues se marca como el inicio del cambio del tabú al trabajo legal, tomando en cuenta que las herramientas jurídicas no son adecuadas y suficientes para la legalización de la actividad, pues estas dependen de manera directa de los funcionarios dando paso según los autores a políticas elaboradas desde la moralidad (Wagenaar, Amesberger, y Altink 2017).

En el caso de Asia uno de los estudios más relevantes es el de Lorway et al. “*Sex work in geographic perspective: a multi-disciplinary approach to mapping and understanding female sex work venues in Southwest China*” que habla de la importancia del territorio para el desarrollo de la actividad, en el cual se usó un mapeo geográfico para determinar diferentes

características del desarrollo de la actividad, con el fin de enfocar los diversos instrumentos que se pueden usar para el control de la actividad (Lorway et al. 2016). A pesar de que en el artículo se menciona que el estigma por la propagación del VIH aún es un tema persistente, se debe tener en cuenta que el señalar a las trabajadoras sexuales como sujetos de necesidades diferentes a los de la población es un avance, permitiendo así la inclusión del tema en el ojo público.

A nivel regional el trabajo sexual corresponde a diferentes contextos, el caso de Colombia por ejemplo se analiza el cambio jurídico en cuanto al reconocimiento de una vulneración de derechos de las trabajadoras sexuales, Tirado, Laverde y Bedoya en su artículo “Prostitución en Colombia: hacia una aproximación sociojurídica a los derechos de los trabajadores sexuales” menciona la relevancia de la sentencia la Sentencia T-629 de 2010 en Colombia que lleva a un cambio de paradigma en el cual el trabajo sexual depende de las normas jurídicas que controlan la actividad y no permite que se instauren políticas en base a derechos laborales para garantizar el pleno ejercicio del trabajo sexual (Tirado, Laverde, y Bedoya 2019). El fin del texto es proponer la prostitución como un trabajo desde los diversos enfoques normativos con el fin de crear una política en base a las necesidades de las trabajadoras sexuales, el dar un paso hacia el reconocimiento de los derechos laborales ayuda a la normalización de la actividad dejando de lado su estigma. En Argentina artículos como “*Sex work and the claim for grassroots legislation*” de Fassi hablan sobre la importancia de proponer una ley base, la cual venga desde las propias organizaciones pues las trabajadoras pueden exponer sus necesidades y con ello lograr elaborar una ley, con el fin de tener beneficios y evitar la desviación hacia el control de la actividad (Fassi 2015). Este artículo responde a un enfoque de leyes y políticas que deja de lado el conocimiento de expertos como funcionarios para ponderar la participación de las sexoservidoras, se reconoce la subjetividad política de las sexo servidoras y se crean leyes desde las bases para crear una ley comunitaria.

Penagos realiza una investigación para determinar las condiciones en las que se da el trabajo sexual en México, en su tesis titulada “El mercado de trabajo sexual de las mujeres en la Ciudad de México: el caso de la Delegación Cuauhtémoc” se analiza el caso específico de Cuauhtémoc por tener la más alta concentración de trabajadoras sexuales en relación con otras delegaciones. Se trata de un análisis de las condiciones en las que el trabajo sexual se desarrolla en México analizando que determina la oferta y la demanda, entre algunos elementos que la autora distingue a la ilegalidad, ubicación y la pobreza como determinantes para el desarrollo de la actividad (Penagos 2008). Se debe tener en cuenta que en dicha

investigación se analiza cómo se desarrolla la actividad en torno a los actores denominados como ofertantes y demandantes del servicio en un contexto de estigma de la actividad que da un tinte de clandestinidad a las trabajadoras sexuales y su labor.

En Ecuador, el estudio del trabajo sexual se ha centrado en el desarrollo de la actividad en Quito, tal es el caso de la tesis “La política pública municipal frente al trabajo sexual callejizado y el uso del espacio público en zonas urbanas regeneradas. Caso <<La 24 de Mayo>>” (Allan 2009) que se centra en el ordenamiento urbano y en cómo influyen las normativas correspondientes al uso del suelo desde el reordenamiento del Centro Histórico de Quito en el ejercicio del trabajo sexual. Allan propone que el trabajo sexual depende de las normativas del uso del espacio público que están a cargo y son impuestas por el Municipio de Quito, lo que lleva a un incremento de la estigmatización de las trabajadoras sexuales. Por otra parte, Panchi analiza la insuficiente respuesta del Municipio de Quito ante las necesidades de las trabajadoras sexuales y su insistencia en ejercer control sobre ellas. Su tesis “La ‘Revolución de octubre’: subjetivación política, escisión y trabajo sexual en Quito” trata sobre las protestas de Octubre de 2015 de las trabajadoras sexuales como respuesta al cierre de hoteles en los que atendían a sus clientes (Panchi 2020). En esta investigación el autor trata a las trabajadoras sexuales como un sujeto político que se visibiliza mediante el mecanismo de protesta, lo que permite ver como el trabajo organizado busca dignificar esta actividad.

Otro análisis relevante que se realiza en la ciudad de Quito es el aporte de Villacrés con su tesis titulada “La industria del sexo de la ciudad de Quito y las representaciones sobre las trabajadoras sexuales colombianas”, en la cual el trabajo sexual depende de las lógicas del mercado que condiciona la actividad de las trabajadoras sexuales de origen colombiano (Villacrés 2009). El fenómeno de la migración juega un rol central en el desplazamiento de las mujeres hacia Quito, siendo este el lugar donde ejercen la actividad, la cual genera recursos económicos y dinamiza la economía local, pues encuentra que las mujeres colombianas son las más ofertadas siendo así las que eran más recursos. Este estudio toma en cuenta las necesidades de una política con enfoque en derechos para el desarrollo pleno de la actividad.

Los artículos y tesis en torno al trabajo sexual son variados, sin embargo, el caso más investigado ha sido el de Quito. Es por ello que expandir el estudio del tema a nivel nacional permite aportar el conocimiento necesario para la posible propuesta de una política o normativa que se adapte a las condiciones sociopolíticas del Ecuador, pues si bien los

municipios son encargados de regular la actividad, el gobierno central juega un rol importante al ponderar el control de la actividad desde la regulación de los espacios en los que esta se ejerce.

Pregunta de investigación e hipótesis

Esta investigación pretende responder a la siguiente pregunta ¿Cómo el rol de las ideas influye para generar cambios de primer orden en el trabajo sexual en Ecuador en el periodo 2014-2020?

La hipótesis propone que la elección de los instrumentos de autoridad se basa en las *ideas programáticas* que movilizan los actores en torno al trabajo sexual, lo que produce un *cambio de primer orden de los instrumentos* que deja por fuera las necesidades de las trabajadoras sexuales en el período 2014-2021.

Objetivo general

Analizar la influencia del rol de las ideas en el cambio de instrumentos de política pública de trabajo sexual a partir del estudio situado de los municipios de Pastaza, Lago Agrio y Esmeraldas.

Objetivos específicos

Describir la relación del contexto y la red de actantes a nivel nacional que influye en la elaboración de los instrumentos de autoridad en torno al ejercicio del trabajo sexual.

Identificar la agencia de los actantes del sector público que guían la formulación de instrumentos de autoridad en torno al trabajo sexual en Ecuador a nivel de la autoridad local.

Explicar el rol de las ideas programáticas de las organizaciones nacionales e internacionales que participan en la formulación de normativas y políticas en torno al trabajo sexual.

La investigación tiene cuatro capítulos, el primer capítulo se centra en la metodología y un acercamiento teórico de la investigación. El segundo capítulo analiza el trabajo sexual a nivel internacional y el contexto nacional hasta el año 2014 tomando en cuenta los programas y políticas que se crearon hasta dicha fecha. El tercer capítulo analiza los instrumentos de Pastaza, Lago Agrio y Esmeraldas, tomando en cuenta las ideas alrededor de la creación de las ordenanzas municipales correspondientes a cada contexto. El cuarto y último capítulo muestra las ideas entorno a la creación de ordenanzas y programas en relación a las trabajadoras sexuales y su percepción, así como las estadísticas de las redes.

Capítulo 1. Las políticas públicas desde una perspectiva teórica

1.1 Política pública

La discusión de las políticas públicas tuvo auge en los años cincuenta con énfasis en la eficiencia de las políticas públicas en los gobiernos. Desde esta perspectiva diversos autores inauguran las políticas públicas como un objeto de estudio centrado en la puesta de agenda política, sus ciclos y el rol del Estado y otros actores en la formulación de la política.

Lasswell es considerado el pionero en el estudio de las políticas desde la concepción del enfoque secuencial, donde la eficiencia en la toma de decisiones se caracteriza por la eficiencia y el conocimiento. A mayor conocimiento del problema que el gobierno se interesa en resolver, mejores herramientas y capacidades desarrolla para la toma de decisiones inteligentes (Aguilar Villanueva 2007). La propuesta de Lasswell se centra por lo tanto en una “política ilustrada, un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia” (Aguilar Villanueva 2007, 40), esto con el fin de comprender el proceso de toma de decisiones, la formulación de la política y la implementación, incluyendo los elementos exógenos que intervienen como el contexto, los intereses, o los métodos.

Para el autor las *policy sciences* se las definen como “ciencias interesadas en el conocimiento *del* proceso de decisión y *en el* proceso de decisión¹” (Lasswell 2007a, 117), en el cual el conocimiento se basa en un enfoque interdisciplinario con el fin de incrementar la racionalidad en la toma de decisiones, sin dejar de lado todo el proceso de las políticas públicas, teniendo en cuenta que la información debe ser fiable y comprobable propio de la ciencia sin que interfiera lo subjetivo (Lasswell 2007b).

Lindblom se opone al enfoque secuencial en las políticas públicas, para el autor la formulación de políticas no corresponde a etapas de manera reglamentaria, sino a una interacción con el poder y una retroalimentación de las diversas fases de elaboración de las políticas. La ciencia del salir del paso, como se denominó al enfoque del autor, se caracteriza por la interacción política en la cual se da negociaciones políticas, instrumentos de persuasión, procesos democráticos, interacción entre actores etc. (Lindblom 1991).

La formulación de las políticas no es un proceso claro y definido, de hecho el entender al proceso como pequeños pasos de una receta para la solución de problemas se limitaría a problemas simples, “no son posibles ni la revolución, ni el cambio político drástico, ni siquiera grandes pasos, planeados con cuidado” (Lindblom 2007, 227), de hecho es imposible

¹ Cursiva del autor

conocer un problema de manera clara, según Lindblom solo se puede lograr un análisis parcial de un problema a pesar de que existan herramientas de información avanzadas.

Un enfoque que toma en cuenta los aportes del secuencialismo y del incrementalismo es el de Dror, que habla de un modelo normativo de toma de decisiones. El autor reconoce que el enfoque de Lindblom como cambios que se dan a partir de la experiencia de la política y para crear una nueva política constituye una de las contribuciones más importantes, sin embargo, reformula la toma de decisiones entendiendo a las políticas públicas como un tema complejo.

La toma de decisiones óptima implica un esfuerzo por aumentar su contenido de racionalidad, a través de un más amplio esclarecimiento de los objetivos, una búsqueda más extensa de nuevas alternativas, intentos deliberados de elaboración de expectativas, con límites explícitos, y la formulación de criterios precisos de decisión (Dror 2007, 260-61).

La toma de decisiones también está atravesada por la parte irracional o subjetivo para la comprensión del problema, la cooperación, cambios en todos los niveles de política tomando en cuenta los errores puede llevar a una clarificación del problema y a una decisión acorde a las necesidades, tomando en cuenta el desarrollo de la política sin basar todo en las experiencias pasadas, tomando en cuenta la realidad y enfocando la acción a lo que está sucediendo en el momento (Dror 2007).

1.2 Políticas públicas

Las políticas públicas son el producto de la toma diversas decisiones a cargo y que están dirigidas por el gobierno o por entidades privadas como ONGs, en las que diversos actores influyen en la toma de decisiones o en las acciones, tomando en cuenta que un actor es un “individuo (un ministro, un diputado, un periodista especializado, etc.), como varios individuos [...] o también una persona jurídica [...], o incluso un grupo social [los cuales se asocian] en función de las ideas compartidas o del interés común que une a sus miembros” (Subirats et al. 2008, 49-50). Estos actores influyen de manera directa o indirecta en todo el ciclo de la política pública, por lo cual esta interacción a lo largo del proceso refleja por un lado la necesidad de atención a un problema, así como la perspectiva desde la que se aborda el problema y las soluciones ligadas a este en los que pueden ponderarse los intereses individuales para la toma de decisiones

Las políticas son un “conjunto encadenado de decisiones y acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un

problema políticamente definido como público” (Subirats et al. 2008, 49). Las políticas se formulan con el fin de cambiar una situación en el ámbito de salud, economía, política, educación etc. Estas situaciones son tomadas como problemas que afectan a un colectivo y que necesitan de intervención inmediata por parte del Estado y determinada movilización de recursos que sean necesarios (Scartascini et al. 2011; Subirats et al. 2008; Merino 2013).

1.2.1 Corrientes de análisis de políticas públicas

Para analizar el trabajo sexual desde una perspectiva de cambio de instrumentos de autoridad en el que influyen de manera directa los actantes se usan diversos conceptos teóricos y enfoques como el neoinstitucionalismo sociológico, el enfoque ideacional y el análisis de instrumentos.

El neoinstitucionalismo o nuevo institucionalismo cohesiona diversas corrientes para el análisis de las políticas públicas como el normativo, valores compartidos, elección racional, intercambio y negociación, histórico, *path dependence*, social entre otros. El neoinstitucionalismo es el paradigma más reciente desde el cual se analizan las políticas públicas, que se centra en la influencia entre actores e instituciones, siendo estas últimas un rasgo estructural de la sociedad que condicionan fenómenos políticos o sociales, así también se las considera como “ marcos de referencia culturales a partir de las cuales individuos y organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad” (Vergara 1997, 34) desde esta perspectiva las políticas públicas se consideran como variables dependientes. Se debe tomar en cuenta que no solo se habla de una relación con el estado como variable independiente desde su concepción como institución, también se centran en valores, conductas o reglas que median la relación con las políticas públicas.

Existen diversas escuelas desde las cuales se trabaja al neoinstitucionalismo, entre ellas están el neoinstitucionalismo sociológico, histórico y económico, que son necesarias mencionarlas como un antecedente a la elección de la corriente desde la cual se va a trabajar en la presente investigación.

El neoinstitucionalismo histórico se centra en como “el estado antecede los cálculos racionales y condiciona las conductas porque goza de cierta autonomía respecto de la sociedad” (Fontaine 2015b, 82) sus principales elementos de estudio son el Estado y la globalización. Desde esta corriente se considera la existencia de “largos periodos de estabilidad y de arreglos institucionales persistentes son interrumpidos por periodos usualmente cortos de cambio intenso y profundo” (Torres 2015, 129), es así como los

arreglos institucionales están en constante cambio. Este tipo de neoinstitucionalismo “analiza las estructuras y procesos políticos de largo plazo en donde las instituciones y las ideas que las sustentan son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores” (Vargas 2008, 11), la toma de decisiones se dan en torno a las estructuras que siguen rutinas propias de las relaciones de poder que se afianzan en la sociedad por el tiempo (Subirats et al. 2008).

Esta corriente replantea el rol del Estado, “da una importancia explicativa a ciertos procesos sistémicos en el funcionamiento del estado y de las relaciones entre los estados” (Fontaine 2015b, 82), el Estado por ende se lo toma como una institución la cual se considera desde esta corriente como: “procedimientos formales e informales, normas, rutinas, y convenciones enraizadas en la estructura organizacional del Estado o la economía política” (Pérez y Valencia 2004, 61). El Estado por ende se constituye por instituciones que condiciona la forma de actuar de los individuos, considerándolo como una variable independiente, pues goza de una autonomía con la sociedad, es así que los Estados se consideran “como actores de peso y han indagado en cómo los Estados afectan los procesos políticos y sociales a través de sus políticas y sus relaciones con los grupos sociales” (Skocpol 1985, 3).

El neoinstitucionalismo económico es una corriente basada en el cálculo, en el cual las instituciones son los principales actores que intervienen en la toma de decisiones pues estas cooptan los intereses de diversos actores. Esta corriente se basa en un enfoque de la economía, en la cual la “función principal de las instituciones es reducir la incertidumbre, ya que definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos mediante una estructura estable para la interacción humana” (Eslava 2010, 103) las reglas institucionales son centrales para mediar la forma en la que los actores operan, estas se basan en “contratos o acuerdos voluntarios fruto de las interacciones continuas entre los actores y que estabilizan las expectativas individuales al garantizar una cierta previsibilidad de los resultados de la acción colectiva” (Subirats et al. 2008, 97).

Las normas de las instituciones (entendidas como estructuras que dan un orden social) apuntan a reducir la incertidumbre y los costes de transacción que se dan cuando existe un proceder individual en el cual la maximización de beneficios se puede ver coartado por la pertenencia a organizaciones puede impedir un desarrollo eficaz en términos económicos, bajo una operación eficaz con “condiciones óptimas de información, sería posible monitorear el cumplimiento exacto de los compromisos contraídos (contratos) en el

mercado, y dar fuerza a su ejecución sin posibilidades de error o de consecuencias no previstas” (North 1998, 9).

1.2.2 Neoinstitucionalismo sociológico

El neoinstitucionalismo sociológico se centra en el rol de las instituciones como una construcción social propia de los individuos, es decir en la interacción de las instituciones y los actores como un componente central en la toma de decisiones. El neoinstitucionalismo visto desde una perspectiva sociológica tiene gran influencia de autores como Hall y Taylor en el “*Political science and the three new institutionalisms*” en el cual se realiza una distinción entre institucionalismo histórico, de elección racional y sociológico, el cual se refiere a “[...] formas y procedimientos deben considerarse prácticas culturalmente específicas, similares a los mitos y ceremonias ideados por muchas sociedades, y asimilados en las organizaciones[...] como resultado del tipo de procesos asociados a la transmisión de prácticas culturales más generales” (Hall y Taylor 1996, 14). Desde esta perspectiva la acción pública se da por patrones culturales en contextos diversos, que determinan como se da la organización, en este nuevo enfoque las instituciones se manejan mediante patrones culturales que determinan la acción.

Bajo esta concepción Powel y Dimaggio afirman que las instituciones norman la conducta de los individuos mediante reglas que son asumidas y muchas veces interiorizadas, afirmando así lo siguiente

El nuevo institucionalismo ha prestado más atención a los procesos de legitimización y reproducción social. Hemos hecho hincapié en que los ambientes organizacionales se componen de elementos culturales, esto es, creencias que se dan por hecho y reglas ampliamente promulgadas que sirven como patrones para organizar (Powell y Dimaggio 1999, 67-68).

En el neoinstitucionalismo las instituciones se vuelven un eje de la sociedad, no solo a nivel político, también en el nivel social, pues las instituciones se vuelven referencias culturales a partir de las cuales la realidad se puede interpretar pues estas ponen normas a la sociedad (Vergara, 1997).

Para autores como Roth el neoinstitucionalismo marca una nueva etapa en las ciencias sociales en los que las instituciones intervienen en “procesos políticos y sociales. Desde sus diferentes vertientes, esta teoría ha sido la inspiración principal de los procesos de reforma y de transformación del Estado y de las políticas públicas” (André-Noël Roth 2014, 1) las

instituciones a la par se centran en la “en la comprensión y explicación de la acción pública y de los comportamientos humanos” (André-Noël Roth 2010, 33).

Es necesario incidir en la importancia del neoinstitucionalismo como un componente teórico macro de la presente investigación, pues es una de las concepciones teóricas más actuales y que se usa como un marco de referencia al integrar diversos enfoques como la elección racional, conductismo, un enfoque social, etc. En esta corriente las instituciones condicionan a los individuos pues “limitan las capacidades cognitivas de los individuos” (Subirats et al. 2008, 97) que llevan a que las decisiones de los mismos se vean comprometidas por las reglas institucionales propias de cada actor.

1.3 Análisis de políticas públicas

1.3.1 El cambio de la política

El cambio de la política hace referencia a la transformación de diversas instancias de la política, por ejemplo, se puede hablar de la formulación en el caso de objetivos e instrumentos, por ende, estos dan sentido a la forma en la que se aborda el problema, la solución y los resultados de la política (Capano 2009, 7).

El cambio de la política pública considera a las políticas como un fenómeno complejo el cual no es la suma de multifactorial de diversos elementos e instancias. El cambio es considerado una herramienta analítica pues permite ver como la política, la sociedad, partidos políticos entre otros, se desarrollan, tomando en cuenta que el cambio social va de la mano con un cambio político, estos pueden ser direccionales considerando la progresión de acontecimientos que son de carácter acumulativo, relacionados con la concepción de Hall que desarrolla Capano, esta concepción del cambio se distingue del incrementalismo propio de Lindblom.

El cambio de la política incorpora el rol de las ideas desde [...] el proceso de construcción pública de la realidad social, [que] se encuentra mediado ideológicamente. Por lo tanto, el cambio de un paradigma (cambio de tercer orden, estructural o revolucionario en los términos de Kuhn), es el resultado de un proceso de desgaste y cambio ideológico, que implicaría el apareamiento de determinadas condiciones como por ejemplo una acumulación de anomalías, la experimentación con políticas, el fracaso de dichas políticas y el tratamiento dado a las políticas por los actores dentro de un gobierno (Zabala 2015, 19).

La concepción del cambio de la política desde Hall se centra en los cambios de primer, segundo y tercer orden, que son cambios sistémicos dados por una dimensión institucional,

que se guía por las ideas. Los cambios se dan por el aprendizaje social que se define “un intento deliberado de ajustar los objetivos o técnicas de la política en respuesta a la experiencia pasada y a la nueva información” (Hall 1993, 278). Para Hall los cambios de primer, segundo y tercer orden se distinguen por el impacto dentro de la política, es así como el autor menciona que los cambios de primer orden y segundo orden se caracterizan por no ser radicales mientras que el cambio de tercer orden corresponde a un cambio de paradigma de la política pública (Hall 1993).

Para Fontaine que sigue la misma línea de Hall la calibración de instrumentos son cambios de primer orden, elaboración de nuevos instrumentos son cambios de segunda orden y el cambio de paradigma de un problema público corresponde a los cambios de tercer orden (Fontaine 2015c) estos se encuentran atravesados de 3 variables “objetivos generales que guían la política en un campo concreto, las técnicas o instrumentos políticos utilizados para para alcanzar esos objetivos y la configuración precisa de esos instrumentos” (Hall 1993, 278).

1.3.2 Corrientes del cambio de la política

El cambio de la política se explica desde diversas corrientes tomando en cuenta la complejidad del concepto pues el cambio puede ser abordado desde los instrumentos, discursos, actores, contenido de la política, beneficiarios entre otros. Las corrientes más actuales son el Enfoque de las corrientes múltiples, Teoría del equilibrio interrumpido, Marco de las coaliciones promotoras, Marco de difusión de políticas y Teoría de la retroalimentación de políticas, las cuales explican diversos cambios de la política teniendo como obstáculo la poca comunicación entre estas lo que limita abordar un concepto de cambio de política siendo uno de los principales problemas para el análisis o su uso en diversas investigaciones (Viñas, Page, y Pike 2018).

Enfoque de corrientes múltiples

Este enfoque es acuñado por Kingdon, el cual hace la propuesta de un enfoque incremental, compuesto por los problemas, políticas públicas y políticas. Se propone que las ideas se combinan progresivamente hasta llegar a la cima y ser tomadas en cuenta, estas ideas sin embargo se van ponderando por las “ventanas de oportunidad” en las que los hacedores de política pueden impulsar sus propuestas o soluciones de un problema (Viñas, Page, y Pike 2018; Zahariadis 2010).

Se debe tomar en cuenta que los problemas son abordados cuando cumplen ciertas condiciones que se señalan en los indicadores. “Los indicadores se utilizan para evaluar la

magnitud de la condición (por ejemplo, la incidencia de una enfermedad o el coste de un programa), y para discernir los cambios en una condición” (Kingdon 2014, 197).

Teoría del equilibrio interrumpido

Esta teoría plantea que “ la formulación de políticas públicas se caracteriza por largos períodos de cambios incrementales interrumpidos por breves períodos de cambios importantes” (Viñas, Page, y Pike 2018, 119). Para True, Jones y Baumgartner está “teoría se enfoca en la interacción de las instituciones políticas, las movilizaciones de intereses, y la toma de decisiones con racionalidad limitada” (2010, 170), argumentando que en cualquier área de la política existen estancamientos, los cuales pueden desencadenarse en crisis, esta es una de las vías poco probables, pues el modelo de Estados Unidos al que se refieren los autores se basa en un sistema con una estabilidad reforzada, en el cual las crisis que pueden ser vistas desde movilizaciones no producen cambios significativos, a menos que los actores y sus medios para movilizarse llamen la atención de los medios y funcionarios, destacando sus peticiones y logrando posicionarse para realizar un cambio.

Coaliciones promotoras

El marco de las coaliciones promotoras se basa en como las coaliciones promotoras, entendidas como la agrupación de individuos que comparten creencias políticas, es decir “tienen creencias básicas sobre las políticas públicas, incluyendo la gravedad de un problema, sus causas, la capacidad de la sociedad para resolver el problema y sus soluciones” (Viñas, Page, y Pike 2018, 119) que se encuentran dentro de un subsistema de político, por ello el cambio de la política dependerá de elementos endógenos y exógenos del subsistema.

A pesar de que esta corriente tiene diversas críticas sobre los hallazgos que resultan obvios para analizar el cambio de la política, sin embargo las coaliciones promotoras toma en cuenta los diferentes elementos que logran que una política cambie de manera radical, “(1) aprendizaje orientado a las políticas, (2) shocks externos, (3) shocks internos, (4) empate forzado” (Sabatier y Weible 2010, 224), esto se da dentro del subsistema que es el eje de análisis de la corriente, cambios que se dan por “las ideas: los aspectos cognitivos, los valores, las creencias, el aprendizaje, etcétera” (Martinón 2007, 282).

Marco de difusión de políticas

Este marco fue acuñado por Berry y Berry para explicar cómo se dan los modelos de innovación en un gobierno mediante la difusión de las políticas, la cual se extiende de un gobierno, país o Estado a otro. Es así como un modelo de política o programa se va

propaganda o adaptando a un sistema político propagando la esencia del mismo debido a que las necesidades de este amerita su difusión y adopción (Viñas, Page, y Pike 2018).

Se debe destacar que Sabatier menciona que este marco de difusión y adopción de políticas son integrados a los trabajos sobre redes de política que proponen Mintrom y Vergari, siendo recomendados también para aplicarlos en estudios en diversos países, pues es usado principalmente en Estados Unidos (2010).

Teoría de la retroalimentación de políticas

La retroalimentación de políticas se refiere a los elementos exógenos que influyen en la creación de las políticas, es así que “la creación de políticas se produce normalmente en un contexto profundamente influenciado por las políticas existentes” (Viñas, Page, y Pike 2018, 121), es decir que la creación o el origen de una política va a condicionar las políticas posteriores que se adopten. Las instituciones son fundamentales en dicha teoría pues estas son rígidas lo que impide que las políticas cambien, estas a la par tienen continuidad debido a la protección que los actores dan al modelo de las políticas (Viñas, Page, y Pike 2018).

1.3.3 Instrumentos de la política

Los instrumentos son considerados como los mecanismos para llevar a cabo las políticas públicas ya sean estas leyes, sanciones, cuotas, entre otros, los cuales se emplean para alcanzar un determinado objetivo (Sarthou 2015). Varios han sido los autores que hablan de los instrumentos, un autor central es Howlett el cual clasifica los instrumentos según la elección que se realiza en relación con el contexto y la necesidad. Es así como para Howlett los instrumentos son importantes en el proceso de las políticas públicas, pues la elección de un tipo de instrumentos servirá para alcanzar determinados objetivos sobre el problema público.

[Los instrumentos] son especialmente importantes [...] ya que son las técnicas o los medios a través de los cuales los Estados intentan alcanzar sus objetivos [...] afectan tanto a los procesos de establecimiento de la agenda como a los de formulación de políticas, además de formulación de políticas, así como en la toma de decisiones, la aplicación de políticas y la evaluación. (Howlett 2019, 22).

Los instrumentos son elementos que pertenecen a la caja de herramientas que tiene el gobierno a su alcance y se vuelve necesaria, pues ayuda a la elección de las alternativas más aptas para la resolución de problemas políticos, estas se encuentran en todas las etapas

del ciclo de las políticas públicas, desde la inclusión en la agenda hasta su evaluación (Howlett 2019).

Dentro de la inclusión en la agenda diversos actores que son responsables políticos ponen en la mesa diversas opciones que pueden servir para resolver el problema público, en este caso Howlett destaca la existencia de instrumentos específicos de diferentes tipos que sirven para la solución de problemas.

Hay instrumentos específicos, como los mecanismos consultivos, como las audiencias públicas o las comisiones de investigación, que sirven como instrumentos para establecer la agenda. Y hay otros, como el uso de matrices de decisión y sistemas de comisiones legislativas que se utilizan en la fase de toma de decisiones del proceso (Howlett 2019, 29).

Instrumentos de autoridad

Este tipo de instrumentos se caracterizan por ser instrumentos de gobierno directo los cuales se guían por la regularización social encarnada en leyes, así también se las relaciona con las “normas jurídicas y al sistema legal que enmarca las políticas” (Fontaine 2015a, 82), se debe tener en cuenta que los instrumentos en general son los que guían la acción pública y van a mediar la relación entre gobierno y ciudadanía como menciona Fontaine.

1.4 Contexto de la política

Linder Stephen y Guy Peters hablan sobre los contextos y la influencia en el proceso de las políticas públicas, desde la puesta en agenda hasta los resultados, pues el “contexto de significados que configuran como se definen los problemas de política” (Linder y Peters 1993, 21) así también este contexto influye en la selección de instrumentos, así como en la manera en la que estos se ejecutan. La influencia contextual en los instrumentos se da principalmente por factores organizacionales, institucionales y sistémicas (Linder y Peters 1993).

Por otra parte, los autores mencionan la importancia del contexto sistémico que lleva a que las políticas se conformen con instrumentos menos visibles o radicales, pues aquí influyen factores como el lenguaje, cultura, valores, religión etc. La forma de gobernar va de la mano con el tipo de sociedad pues “el acto de gobernar en sociedades divididas puede requerir instrumentos más coercitivos, mientras que, en sociedades bien integradas, más homogéneas, los instrumentos tales como la promoción e información públicas pueden ser suficientes para los mismos propósitos” (Linder y Peters 1993, 23).

Los diversos factores del contexto sistémico llevan a que los técnicos encargados de elaborar una política pública no tengan una objetividad total sobre un problema público a tratar, así también las instituciones siguen una misión de acuerdo con los valores culturales que tenga la sociedad en la que se pretenda intervenir mediante una política. La heterogeneidad de una comunidad política afecta a los programas, políticas, elección de instrumentos se guían de acuerdo con los contextos propios de cada país, región o sector. El contexto en el que se elabora y ejecuta una política es crucial para su éxito, pues este “depende en gran medida de la medida en que se adapte a los patrones políticos y sociales internos del país anfitrión, o de la ciudad anfitriona incluso dentro del mismo país” (Peters 2018, 17).

El contexto en la elaboración y la implementación de una política va a determinar el éxito o fracaso de esta, con relación al alcance de los objetivos. Peters menciona que muchas veces el contexto es dejado de lado en la elaboración de políticas, en este caso “Si los diseñadores son excesivamente tecnócratas y/o ideológicos, pueden asumir que sus políticas favoritas funcionarán, independientemente del contexto institucional o social” (Peters 2018, 28). Para el autor de manera general el fracaso al no tomar en cuenta el contexto es común, pues se deja de lado ciertas características de los países que impiden que una política se adecue de manera efectiva a las necesidades de la población, por ejemplo, Peter menciona que las políticas de potencias como Estados Unidos no serán efectivas en África por el contexto diverso que las separa.

1.4.1 *Framing* de la política

El *framing* es un elemento señalado por Peters como uno de los problemas de la política, pues el problema de la política no está dado, por el contrario es construido, la construcción de un problema se da por el proceso de framing, el cual “nos dice de qué tipo de problema se trata, y también qué organizaciones del sector público deben encargarse de resolver, o al menos de mejorar, el problema” (Peters 2018, 11) tomando en cuenta ideas, organización y el poder político que influyen de manera directa en el diseño de la política, pues desde estos elementos se define el problema, viéndolo desde una perspectiva de los actores que ganan en la arena de la política (Peters 2018). Enmarcar se usa para “definir cuáles son los problemas. Algunos estudiosos de la política han argumentado que los problemas políticos son intrínsecamente el producto de un marco y una construcción social, más que una realidad objetiva” (Peters 2018, 48).

Para Guy Peters el *framing* es uno de los elementos centrales de la formulación de las políticas públicas pues se trata de una construcción subjetiva de los problemas que se basa en una “construcciones políticas” pues los diversos escenarios de un problema son abordados, en este caso podemos hablar de un enfoque social, económico, político o de salud de un problema, que influye de manera directa en la dirección que se tomara para darle una solución. Dentro de este proceso también se debe tomar en cuenta la intervención de os diversos actores que formulan el problema de la política pública, pues no solo intervienen expertos.

El papel de los profesionales de la política en la formulación de los problemas políticos se trata de un juego en el que puede participar cualquier persona; y los políticos, los grupos de interés e incluso los individuos están muy implicados en el intento de dar forma a la manera en que se entienden los problemas políticos (Peters 2018, 48).

El *framing* por ende se centra en la construcción subjetiva del problema que toma en cuenta la construcción social y política de este y deja de lado la idea de que existen características objetivas en un problema, pues “la naturaleza subyacente de un problema limitará la capacidad de quien lo enmarca para darle forma, pero el proceso político puede producir una amplia gama de definiciones y perspectivas alternativas sobre un mismo problema político” (Peters 2018, 48). Es así como el proceso de *framing* de una política “no sólo tiene que ver con la existencia o no de un problema político; también tiene que ver con la naturaleza de ese problema, esencialmente la naturaleza de la causalidad que hay detrás del problema” (Peters 2018, 50). Es por ello que el *framing* de una política resulta esencial pues es una manera global de ver el problema, tomando en cuenta diversos elementos que pueden ayudar a identificar de manera efectiva el problema y poder cumplir objetivos que satisfagan las necesidades o demandas de la población. En el *framing* se toma en cuenta conceptos, ideas, el poder político y la política burocrática los cuales determinan el camino de una política (Peters 2018).

Con el *framing* se identifican los problemas de un país, mediante un modelo de causalidad, siendo una instancias que permite “de preparar los problemas para su posterior procesamiento a través del sistema político” (Peters 2018, 51), este proceso puede ayudar a la búsqueda de soluciones, sin embargo se debe tener en cuenta otros procesos que permitan procesar el problema de manera adecuada.

1.5 Modelo analítico

1.5.1 Redes de políticas públicas

Las redes de política explican cómo los intereses influyen en el proceso de toma de decisiones de la política tomando en cuenta las redes de actores que interactúan para obtener un resultado específico. Las redes dependen entonces del contexto y de los elementos endógenos que intervienen a lo largo del proceso de la política pública (Klijn 1997; Zurbriggen 2011).

El modelo del triángulo de hierro estuvo en auge en la década de los 50 y tuvo como fin analizar cómo se daba la toma de decisiones dentro de “las políticas agrícolas, hidráulicas y de obras públicas” (Hecló 1993, 257), las decisiones se daban al interior de un grupo muy pequeño en el cual la sociedad civil no tenía la capacidad de influir. Se debe tener en cuenta que “buscar sólo los triángulos cerrados de control significa perder de vista las grandes redes abiertas de personas que inciden cada vez más determinadamente en el gobierno” (Hecló 1993, 258).

La incidencia en la toma de decisiones dependía de pocos actores, quienes podían formar alianzas dentro de un espacio rígido capaz de controlar los programas públicos que guardaban una relación directa con intereses económicos. Su rigidez jerárquica impedía la inclusión de más actores facilitando la negociación y el consenso en el interior del triángulo de aquellos actores con relaciones estables. Este sistema era autónomo de otros sistemas, que terminan adoptando las decisiones del triángulo en un determinado dominio de política pública (Hecló 1993).

A diferencia del triángulo de hierro, las redes de asunto se caracterizan por incluir un alto número de participantes que no tienen una participación fija. Los actores pueden entrar y salir de la red con facilidad, pues tienen intereses compartidos que pueden ser expresados de una manera técnica a través de los expertos. Sin embargo, la influencia de las redes de asuntos es relativa ya que es muy difícil alcanzar el consenso dentro de esta nueva forma de gobernanza. Su valor radica en el importante flujo de conocimientos que pueden canalizar sobre un problema de la política pública (Hecló 1993).

Los participantes de esta red están distribuidos por temas y con diferente nivel de compromiso, por lo que es muy difícil identificar los contornos de las redes

y las divisiones entre unas y otras [...] el compromiso intelectual y emocional es el elemento que aglutina a los distintos actores (Albornoz 2015, 160).

La participación de los actores se da en todos los niveles y su cohesión se basa en el interés por el conocimiento y el rol de los expertos, en otras palabras, “el precio de entrar en una u otra red es escuchar, observar, leer, debatir y tratar de actuar de cara a problemas particulares de políticas” (Heclo 1993, 264), esto expertos no son necesariamente profesionales de las políticas públicas, sino aquellos que dominan el asunto de una política.

[Estos expertos] conocen las interioridades de un debate específico sobre una política, sin importar su formación y entrenamiento profesional. Más que técnicos expertos, los miembros de una red son activistas políticos que se conocen unos a otros a través de sus respectivas militancias (Heclo 1993, 264).

En los años setenta las comunidades de política toman relevancia con el auge de teorías de agenda. Su principal objetivo es identificar cómo los asuntos de la comunidad política se posicionan frente a otras agendas y se caracterizan por tener como modelo la autoridad compartida para posicionar un tema en la agenda. El fin de estudiar las comunidades de política es “comprender las dinámicas de cambio radical de las políticas” (Albornoz 2015, 165), su sectorización, la membresía de los actores basada en valores comunes y la toma de decisiones se da dentro de los sectores (Klijn 1997). Para Richardson y Jordan las comunidades de política se distinguen por los estrechos lazos que forman en cuanto a los intereses respecto a un asunto, lo que lleva a que la negociación se vea dominada por los intereses que llevan a tomar determinadas decisiones en una política.

Un modelo más contemporáneo es el modelo basado en la metáfora del embudo (Knoke 1993). Este se preocupa por explicar el proceso de toma de decisiones a nivel micro, por ende, se centra en el análisis de la red el momento en que unos actores adquieren la capacidad para influenciar a otros. En este modelo las “conexiones son el resultado de las interacciones entre los actores sociales, en las que se intercambia algún producto físico o valor simbólico, o se realiza una actividad conjunta” (Knoke 1993, 165). Así las relaciones de influencia o dominación configuran la red, por lo que la estructura social adquiere gran peso para generar un tipo de resultado (Knoke 1993). El modelo del embudo muestra los procesos de exclusión que tienen lugar en la toma de decisiones, pues si bien al inicio el número de actores puede ser muy importante, al final del embudo solo quedan quienes tienen el poder de moldear la política pública.

Knoke menciona la importancia de la participación de los diversos actores para movilizar sus intereses o causas pues “la gran mayoría de estos participantes institucionales se movilizan en uno de los conjuntos de acciones a favor o en contra, donde colaboran con las principales asociaciones de punta y grupos de interés que prefieren el mismo resultado político” (Knoke 1993, 176).

1.5.2 Modelo de análisis de redes

1.5.2.1 Modelo dialéctico

El modelo dialéctico de Marsh y Smith pretende superar el enfoque estructural de redes y toma en cuenta el componente micro del proceso de la política. Se caracteriza por dividir el análisis en tres niveles: el contexto y las redes; la agencia y la estructura; y las redes y los resultados de la política (Marsh y Smith 2000, 4). Ambos autores toman en cuenta los factores endógenos y exógenos que pueden cambiar la estructura de la red, prestando especial atención al contexto y a los intereses que influyen en la red de política (Palacios 2015; M. Evans 1998)

1.5.2.2 Enfoque ideacional

El enfoque ideacional es un modelo propuesto por Ben Kisby como una variación del modelo dialéctico. Como su nombre lo indica, Kisby incluye el rol de las ideas para explicar el resultado de la política pública, en particular cómo las ideas compartidas por los miembros de una red de política funcionan como una variable independiente. El autor avanza hacia un enfoque institucional en el que resalta la importancia de los departamentos gubernamentales y de los actores, al igual que de los grupos de presión y de otros actores informales que participan en la formulación de las políticas públicas (Albornoz 2017, 179).

Las ideas funcionan como “pegamento” en el momento de formulación de la política pública, la selección de los instrumentos o el fallo de implementación. De tal manera, que las ideas no son consideradas como un mero discurso de los actores, sino como el eje de elaboración de políticas donde las ideas programáticas permiten que un grupo de actores estructuren una red para buscar soluciones alrededor del problema de la política (Kisby 2007).

Inspirado en la noción de creencias programáticas de Berman, Kisby utiliza las ideas como centro de su análisis por su valor explicativo, pues “pueden tratarse razonablemente como variables independientes, y que cuando esto es así lo que se requiere es un enfoque que no

desplace los efectos de las ideas al papel desempeñado por los expertos en políticas [...] o a las instituciones” (Kisby 2007, 72).

Para Kisby es necesario tomar en serio ciertos tipos de ideas como factores causales (variable independiente) de los resultados de la política (variable dependiente) (Kisby 2007, 1). Tomando en cuenta cómo las ideas pragmáticas influyen en los actores y la necesidad de entender las ideas compartidas, que de cierta manera van a reforzar las preferencias sobre qué hacer y que no hacer para abordar un problema público o una necesidad (Kisby 2007). Estas ideas programáticas se fortalecen y propagan gracias a actores centrales que influyen en los tomadores de decisiones dando paso a transformaciones particulares basadas en intereses propios (Román 2020; García y Montalvo 2020).

Se considera a las ideas como una condicionante en las políticas públicas siendo estas variables independientes, en el cual las redes de política pasan a ser solo intermediarios para que se dé un cambio o una formulación de la política. Se debe tomar en cuenta la existencia de diversas creencias programáticas, las cuales proporcionan un marco ideacional, que tienen los actores dentro de la red y como estas se van posicionando sobre el resto y llevan a que se formulen una política, siendo así un elemento que explica de manera más precisa esta formulación.

1.6 Metodología

El marco metodológico que se pretende usar en la presente investigación se centra en el estudio del rol de las ideas en la construcción de las políticas públicas, específicamente en el ámbito de los cambios de primer orden en el cual se formulan los instrumentos correspondientes para ayudar a la problemática a la que se apunta con la formulación y aplicación de la política pública (Subirats et al. 2008).

En la presente investigación el estudio de caso es central al ser un método de investigación de apoyo en las ciencias sociales, el cual puede ser usado como un complemento en una investigación que puede fortalecer la investigación con la aplicación de otros métodos. El estudio de caso se usa en investigaciones con preguntas de investigación basadas en ¿Cómo? y ¿Por qué (Yin 2015). Este “permite a los investigadores centrarse en un <<caso>> y una perspectiva holística y del mundo real” (Yin 2015, 19).

Una de las cualidades que Yin atribuye a los estudios de caso es abordar el caso desde lo explicativo, no solo lo descriptivo o exploratorio de una situación, para el autor “la tendencia central entre todos los tipos de estudio de casos, es que trata de iluminar una decisión o un

conjunto de decisiones: por qué se tomaron, cómo se aplicaron y con qué resultado”(Yin 2015, 25).

El carácter explicativo del estudio de caso es central para la presente investigación, pues se pretende determinar las condiciones bajo las que se crean los instrumentos de la política en torno al trabajo sexual en Ecuador, desde la investigación de las decisiones en base a las ideas que existen en el país en torno al trabajo sexual, ya sean de control, regulación, sanción, protección, etc. El trabajo sexual es un problema público abordado desde diversos ejes y en el cual intervienen diversos actores e instituciones.

Uno de los enfoques desde los que el estudio de caso es aplicado en una investigación es el enfoque contextualista el cual se basa en “delimitar un caso, partimos de un problema, luego seleccionamos un proceso hacia un resultado y definimos un contexto en el que tiene lugar. Por último, explicamos el proceso dentro del contexto” (Mjoset 2009, 39). El estudio de caso es particular pues toma en cuenta un suceso en un momento de la historia con un significado cultural específico que puede ser investigado, el cual se caracteriza por “reconstruir tanto el contexto como el proceso a posteriori, o intervenir en un proceso en curso en un contexto existente”(Mjoset 2009, 47).

Es así como un enfoque contextualista se basa en el rastreo de los sucesos alrededor de un caso en específico, este rastreo puede servir para demostrar la forma en la que se construyen ciertos sucesos y que influencias participan de manera directa e indirecta en el resultado concreto de un caso. El rastreo de procesos o el modelo de redes puede ser usado como apoyo en el enfoque contextualista para caracterizar el caso el cual también puede ser visto como un proceso causal (Mjoset 2009). El trabajo sexual por ende se aborda desde un enfoque contextualista el cual tiene como resultado la intervención de diversos procesos que llevan a que esta actividad sea aceptada, rechaza, protegida o sancionada. La evolución de la percepción del trabajo sexual por ello está atravesada por diversos momentos de sanción y cuidado de los y las trabajadoras sexuales que lleva a que ciertas políticas sean formuladas con la intervención de diversos actores.

Uno de los alcances de estudio de caso es que permite una investigación “en profundidad y dentro de su contexto real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto pueden no ser claramente evidentes” (Yin 2015, 26) al aplicar el estudio de caso en el trabajo sexual se puede comprender como este problema público se abarca desde el sector público, desde que leyes, reglamentos o políticas se crean en relación a este, comparando lo que sucede en Ecuador en desde el abordaje del sector político y desde los colectivos que se

alienan en relación al trabajo sexual. La causalidad dentro del estudio de caso es central pues ayuda a la comprensión de un suceso dentro de un contexto específico en el tiempo (Byrne 2009). Este método es esencial en el trabajo sexual pues existen diversos elementos que llevan a que este sea visto como un problema público desde una contraposición de ideas en el tiempo y en relación con otros países y contextos.

Este trabajo se basa en tres estudios de caso: Esmeraldas, Pastaza y Lago Agrio, la investigación se realiza con relación a estas tres ciudades por la diferencia que tiene cada ordenanza respecto a la forma en la cual abordan al trabajo sexual en cada territorio. Hasta la fecha actual de la investigación se reconoció la existencia de investigaciones sobre el trabajo sexual en la ciudad de Quito, siendo la principal ciudad que es investigada académicamente por ello se eligió ciudades que correspondan a la región amazónica y de la costa del país que permitan observar las diferencias en cuanto a las condiciones en las que el trabajo sexual es ejercido.

Se aplicó una metodología mixta, pues la aplicación de métodos cuantitativos y cualitativos da como resultado la integración de la teoría con la recolección de datos para la interpretación del problema de investigación. Este tipo de metodología resulta la más adecuada para emplear en la presente investigación pues combina al método cualitativo con el método cuantitativo dando como resultado que “[los] investigadores cuantitativos se centran en la escala de la causalidad, pero no aportan coherencia ni se centran en los participantes. La investigación cualitativa, por el contrario, se centra en la coherencia y el enfoque de los participantes” (Ladner 2019, 6) por ende estos enfoques se complementan dando paso a la combinación de fuentes para crear una investigación con adecuada fundamentación.

En el primer y segundo acápite se pretende realizar un análisis de la documentación que se centran en las normativas referentes al trabajo sexual, tanto a nivel nacional con la emisión de permisos de funcionamiento para establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual y a nivel local desde las ordenanzas que se centran en la organización a nivel municipal, tales como:

- a) Pastaza: “Ordenanza para el Control del Ejercicio de la Prostitución Sexual en el Cantón Pastaza” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pastaza 2016), es decir se habla de prostitución (tipificación para una actividad que es considerada como ilegal) no como trabajo sexual
- b) Esmeraldas: Ordenanza que regula la creación, elaboración y edificación de los centros de diversión y tolerancia del cantón esmeraldas, con la fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio privado, público o vía pública en el sector de Winchele en

el cantón esmeraldas (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas 2014).

c) Lago Agrio: Ordenanzas Municipales 313. Codificación de la Ordenanza que reglamenta el control y expendio de bebidas alcohólicas en licorerías, salones, cantinas, billares, discotecas, peñas, karaokes, bares, tiendas, comisariatos; y el control y prevención de infecciones de transmisión sexual y VIH y sida mediante el uso de preservativos en moteles y hoteles, así como también donde se ejerce el trabajo sexual, cabarets, prostíbulos, casa de citas, burdeles y más negocios relacionados con el trabajo sexual (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio 2014).

El análisis de fuentes primarias desde un enfoque cualitativo es fundamental para determinar desde qué perspectivas se aborda el trabajo sexual, pues existen corrientes como la postura abolicionista, reglamentarista, prohibicionista y laboral desde los que se aborda la problemática y entorno a los cuales se coalicionan los diversos actantes (Tirado 2011). Este trabajo se complementó con un análisis de fuentes secundarias, información oficial, reportajes de prensa, noticias, e informes que permitieron describir el contexto y las opiniones vertidas respecto a la problemática.

Para el análisis de fuentes primarias se aplicaron entrevistas semiestructuradas las cuales se aplicaron a los actores que intervinieron en la formulación de las normativas sobre el trabajo sexual, tomando en cuenta a las y los actores de la sociedad civil en organizaciones como RedTraSex y Karina Bravo de PLAPERTS Ecuador. Las entrevistas en profundidad permitieron recolectar información como la opinión de los diversos actores, así como su experiencia en relación al trabajo sexual, su fin fue comprender desde qué perspectiva se aborda el trabajo sexual en un nivel nacional desde las normativas de regularización y un nivel local con las ordenanzas municipales de Pastaza, Esmeraldas y Lago Agrio (Campoy y Gomes 2009).

El tercer acápite se basa en un análisis cuantitativo centrado en el mapeo de actores, con lo que se puede observar el tipo de vínculos y relaciones sociales, pues dicha técnica permite observar a una población de difícil acceso y de la cual no se tienen datos, en este caso las trabajadoras sexuales las cuales participan en la investigación mediante sus representantes, en la vida política, también ayuda a visualizar la percepción de dicha actividad por los actores del sector público, pues se define y caracteriza a la actividad dentro de un contexto (Alloatti 2014). Uno de los principales objetivos en este nivel fue estructurar la red de actores en cuanto a la agencia que los mismos ponderan en la elección de instrumentos de las políticas

públicas, por lo cual en un nivel micro se tomaron dos casos de ciudades que regulen el trabajo sexual mediante el instrumento de autoridad (Pastaza, Esmeraldas y Lago Agrio). El enfoque cuantitativo se aplicó desde un análisis de redes en el cual se analiza la agencia de los actores y como estos se cohesionan con el fin de movilizarse. Así también, el análisis de redes sociales permitió observar cómo se dio el proceso de toma de decisiones que se basan en condiciones estructurales propias del contexto (Sanz 2003).

Por ende, se debe tener en cuenta que el ARS es un “conjunto de técnicas de análisis para el estudio formal de las relaciones entre actores y para analizar las estructuras sociales que surgen de la recurrencia de esas relaciones o de la ocurrencia de determinados eventos” (Sanz 2003, 20). El análisis de una red es importante, pues dentro de dicha red se toma en cuenta el problema público, su origen y posibles soluciones, lo cual nos sirve dentro del contexto del trabajo sexual en Ecuador con el fin de visibilizar sus particularidades.

Con el fin de caracterizar el trabajo sexual en Ecuador se usó como principal instrumento el programa Gephi que permitió graficar las redes de actores relacionadas con las ideas en torno al trabajo sexual. Las relaciones entre actores fueron analizadas desde los nodos que se graficaron en la red para realizar “el cálculo del grado de densidad, de entrada, de intermediación, de modularidad y de cercanía de cada actor en relación a otro y en relación a la red” (Motta y Tostes 2016, 136). Así, el ARS se usó para determinar la cohesión de los actores y su agencia en torno a la elaboración de instrumentos de autoridad que se ligan al trabajo sexual desde una perspectiva de control de la actividad, en esta red se tomó en cuenta a las organizaciones de la sociedad civil, sector público y a las estructuras encargadas en el proceso de elaboración de políticas sobre el trabajo sexual.

Este enfoque cuantitativo permitió mostrar la agencia de los actores, sus movilizaciones y la cohesión de sus ideas, al igual que el proceso de toma de decisiones basado en condiciones estructurales propias del contexto (Sanz 2003). Los diversos actores que participaron en una red muestran diversas conductas y agencias que guían la forma en la que estos actúan frente a una determinada situación, es por ello que en el análisis de redes sociales (ARS) “el concepto de red social hace referencia a un conjunto finito de actores y las relaciones que los vinculan, asimismo, las redes sociales son consideradas estructuras sociales dónde se producen procesos de comunicación y transacción entre personas” (Aguirre 2011, 5).

Capítulo 2. El trabajo sexual en el mundo

El trabajo sexual como una actividad laboral ha evolucionado de manera heterogénea en diversos países, los contextos de los países en los que se ejerce esta actividad han sido diversos por lo cual las políticas públicas, leyes para regularizar, controlar o apoyar a las trabajadoras sexuales corresponden a dichos contextos. En este capítulo vamos a analizar el contexto bajo el cual se ha desarrollado el trabajo sexual tomando en cuenta investigaciones que se han realizado en países como Holanda, Países bajos, Ámsterdam (países en los cuales existe la industria sexual legalizada), Bolivia, Colombia, Brasil, Uruguay y el caso de Ecuador en el que se centra esta investigación.

El fin del presente capítulo es describir la relación del contexto y la red de actantes a nivel nacional e internacional que influyeron en la elaboración de los instrumentos de autoridad en torno a la regularización o sanción al ejercicio del trabajo sexual.

Estas y otras posturas desde las que se aborda el trabajo sexual son usadas para la creación de políticas públicas en cuanto a la intervención del estado hacia el control de esta actividad, por ello es necesario identificar una perspectiva internacional y posteriormente local desde la que se aborda dicha actividad con el fin de identificar las corrientes

2.1 Contexto del trabajo sexual en Europa y América Latina

La regulación del trabajo sexual está atravesada por el contexto sociopolítico en el que se da la actividad, así como a los diversos intereses que influyen en la elaboración de políticas públicas. Scoular menciona que quienes elaboran las políticas sobre trabajo sexual analizan las diversas posturas que existen en cuanto a esta actividad, entre ellas está la prohibicionista, regulacionista y abolicionista (Scoular 2014).

[Estas posturas se fundamentan en] Las leyes sobre enfermedades de 1864, 1866 y 1869, promovidas por una amplia coalición de feministas y grupos religiosos cuya misión era salvar a las mujeres perdidas, hicieron de la prostitución un acto moral y físicamente peligroso y vulnerable justificó la intensiva regulación moral, social y legal de muchas mujeres solteras de clase trabajadoras (Scoular 2014, 223).

Suecia fue uno de los países que busco prohibir la actividad, en 1998 condenó la compra de servicios sexuales mas no a quien los vendía, esto al relacionar el trabajo sexual con la explotación sexual, llevando a que las trabajadoras sexuales sean insertadas en servicios de trabajo social con el fin de separarlas de la actividad. A pesar que Suecia fue un modelo para

tratar el trabajo sexual Holanda cambio su enfoque hacia una legalización del comercio sexual en burdeles con el fin de distinguir la prostitución forzada y voluntaria (Scoular 2014).

Holanda fue pionera en la distinción de trabajo sexual y prostitución entendida como una actividad ilegal llevando a que la actividad pasara por un proceso de legalización en el cual las trabajadoras sexuales ejerzan su trabajo en burdeles en el cual tienen controles en base a la ley y se eliminan ciertas restricciones en su actividad, se pasa de un trabajo sexual en las calles a un trabajo sexual en los burdeles, lo cual implica un control a la actividad en la cual se debe cumplir determinados requisitos tales como identificación de la sexoservidora y regular su comportamiento con relación a la preservación de la salud pública (Scoular 2014).

En los países bajos se pasó de la prohibición de burdeles a su legalización en el 2000, con lo cual el trabajo sexual paso a ser legal dentro de estos establecimientos los cuales contaban con los permisos correspondientes. La separación entre el trabajo sexual y la trata llevo a regular la actividad de una manera eficiente y evitar la persecución. “El enfoque neerlandés se diseñó, pues, como una mezcla de impulsos reguladores y despenalizadores. Dado que la política sobre la prostitución es competencia de los municipios, su aplicación se encomendó a la administración local” (Wagenaar, Amesberger, y Altink 2017, 87).

A partir del 2000 la industria del sexo creció y con ello la necesidad del control de la actividad, para que esta se desligue de la actividad de explotación se necesitó de una administración la cual fue concedida a los gobiernos locales, en este caso los municipios, los cuales se encargan de la creación de políticas de prostitución y la concesión de licencias con el fin de “combatir la coacción y la violencia” (Proud y Aidsfonds-Soa AIDS 2018, 10).

Muchos de los municipios se acogieron al control de la actividad a base de la legalización de burdeles, es así que “una evaluación realizada en 2006 sobre la política municipal en materia de prostitución en los Países Bajos reveló que dos tercios de los municipios habían desarrollado una política explícita en materia de prostitución que estaba documentada en un informe político” (Wagenaar, Amesberger, y Altink 2017, 93).

Un problema al que se enfrentan las políticas sobre trabajo sexual es el estigma que acompaña a la actividad, pues las políticas se vuelven represivas y controlan la actividad dejando de lado la idea de una actividad económica como un negocio. El crear políticas a favor del trabajo sexual en las que no se condene la actividad, sino por el contrario se proteja a la trabajadora sexual no significa que se acepta o normaliza el trabajo sexual a nivel social pues el estigma no desaparece a pesar de abordarlo desde una perspectiva política (Wagenaar, Amesberger, y Altink 2017).

Las políticas públicas que pretenden regular el trabajo sexual terminan controlando la actividad, es por ello que los instrumentos de autoridad en estas políticas son constantes, “Los dos más importantes son la <<medida administrativa>> (bestuurlijke maatregel) (en combinación con el Wet Bibob) y, recientemente, la introducción del registro local de trabajadores del sexo” (Wagenaar, Amesberger, y Altink 2017, 109).

Ámsterdam es uno de los países más famosos por el barrio rojo, un lugar asignado para el ejercicio del trabajo sexual el cual tuvo auge entre 1970 y 1980, en el mismo se podían encontrar “teatros de sexo en vivo, tiendas de pornografía, bares que ofrecían entretenimiento erótico, museos del sexo, cines eróticos y saunas, abarrotados de juerguistas bulliciosos en las noches de fin de semana” (Wagenaar, Amesberger, y Altink 2017, 88). Sin embargo, este barrio se volvió un monopolio, en el cual los burdeles estaban controlados por ciertos grupos de poder que se beneficiaron de la legalización del trabajo sexual.

La tolerancia regulada que se da a ciertas zonas en las que se ejerce el trabajo sexual llevo a que existan normas escritas y no escritas para el control de la actividad, en el caso de Ámsterdam se creó un “nuevo instrumento de política organizativa: el gestor del barrio rojo” (Wagenaar, Amesberger, y Altink 2017, 89), a la par, para el 2005 las zonas de tolerancia se cerraron y se abolió la prostitución, se creó un registro de trabajadoras sexuales con entrevistas de admisión. Uno de los problemas a los que se enfrenta el barrio rojo es a la regeneración urbana, este se centra en la creación de hoteles, es decir, el aburguesamiento de la ciudad y la posible eliminación del trabajo sexual en el centro de la ciudad, el cual se va a volver turístico con el fin de atraer visitantes

El trabajo sexual en América Latina a diferencia de Europa y países como Holanda en los que existe la regularización laboral de la actividad generando una industria sexual, aquí se aborda al trabajo sexual desde el control de la actividad en la mayoría de los países. Se debe entender al trabajo sexual como la prestación remunerada de servicios sexuales, el cual es ejercido por las trabajadoras sexuales de manera libre y voluntaria, es necesaria esta aclaración por la confusión que existe al relacionar al trabajo sexual con la trata, prostitución o explotación sexual, en la cual una mujer es controlada y obligada a ejercerlo por un agresor o agresora que recibe una compensación económica, la cual es ilegal y es prohibida en muchos países (Tirado 2011). La presente revisión bibliográfica del trabajo sexual se realiza desde el análisis en países de América Latina como Bolivia, Colombia, Brasil, Uruguay y Ecuador con el fin de caracterizar la actividad en Latinoamérica.

Las investigaciones académicas de los países antes mencionados se abordan principalmente desde los aspectos socio jurídicos, en los que se analiza la legalidad e ilegalidad de la actividad. La normativa en los países antes mencionados regula la actividad desde el uso del espacio público, tal como sucede en Ecuador, siendo esta una de las principales características del ejercicio del trabajo sexual en América Latina. La poca existencia de trabajos que analicen de manera cuantitativa y cualitativa el trabajo sexual se debe a la clandestinidad y estigmatización de la actividad, en la cual el trabajo sexual muchas veces se clasifica entre formal e informal, lo que impide la existencia de datos a nivel nacional, dando como resultado investigaciones solo en el ámbito local. Por ejemplo en Bolivia el trabajo sexual no está prohibido en la ley, este es considerado una “actividad lícita, el trabajo sexual merece la protección jurídica y legal por parte del Estado para garantizar los derechos a todas las ciudadanas bolivianas o residentes en territorio nacional que se dediquen a esta actividad” (Organización Nacional de Activistas por la Emancipación de la Mujer y RedTraSex 2016, 3).

El trabajo sexual en Bolivia se caracteriza por ser regulado desde el aspecto sanitario con el artículo 19, principalmente por la transmisión de VIH, desde el artículo 34 que permite investigaciones y allanamientos en presuntos casos de trata, el artículo 27, 40 y 41 que se refieren a la expedición de permisos de funcionamiento de lugares en los que se ejerce el trabajo sexual. Sin embargo, la regularización del trabajo sexual no permite que en Bolivia se de paso a la existencia de derechos humanos y laborales hacia las trabajadoras sexuales, lo cual lleva a que la actividad este rodeada de diversas formas de violencia hacia las trabajadoras sexuales como resultado de los vacíos legales, las trabajadoras sexuales manifiestan que sus derechos no se encuentran garantizados y que existe de hecho una violencia institucionalizada (Organización Nacional de Activistas por la Emancipación de la Mujer y RedTraSex 2016).

El trabajo sexual en Cochabamba se enfrenta a problemas de definición al considerarlo como un trabajo legal, el cual implica la existencia de una profesión alineada a los servicios sexuales, pues para Bevilacqua y Camacho el dilema entre el ejercicio voluntario de la actividad existe en el debate de la necesidad lo cual orilla a las mujeres a prestar servicios sexuales. Las trabajadoras sexuales frente a este contexto sufren de violencia institucionalizada tanto en la vía pública al exigir la documentación de identificación y en burdeles por parte de los dueños al realizar cobros indebidos y extorsionar a las trabajadoras del sexo. Es así como el Estado propicia la violencia hacia las trabajadoras sexuales al

castigar el ejercicio de la actividad (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio 2014).

Una investigación realizada en Cochabamba considerada como el centro de Bolivia toma una muestra de 433 participantes a las cuales se les aplica un cuestionario que permite visibilizar las condiciones en las que se realiza el trabajo sexual, así como el contexto y las motivaciones por la que estas ingresaron a ejercer dicha actividad. Los principales hallazgos de la muestra indican que las trabajadoras sexuales de Cochabamba son mujeres jóvenes entre 20 y 35 años, con un grado de escolaridad alto, que pertenecen un 50% al sector rural y un 50% al sector urbano. Las trabajadoras sexuales de Cochabamba ingresan al trabajo sexual con un promedio de edad de 23 años (Bevilacqua y Camacho Costa 2020).

El debate entre la necesidad versus el ejercicio voluntario se puede observar al analizar el “origen de las trabajadoras sexuales estudiadas, se observa que la mayor parte nacieron en Cochabamba, luego están las oriundas de Santa Cruz, curiosamente, el departamento de Bolivia con el menor índice de pobreza¹² y mayores cifras de PIB” (Bevilacqua y Camacho Costa 2020, 37) las cuales se caracterizan por tener un nivel de estudio alto, con bachillerato o algún curso universitario, así también existe trabajadoras sexuales inmigrantes las cuales provienen principalmente de Venezuela.

Cochabamba es una de las principales ciudades de Bolivia por ende las trabajadoras sexuales estudiadas en la muestra de 433 participantes resultan tener características poco esperada, tales como la escolaridad y ciudad de origen. Para las autoras esto se debe a la concentración en una ciudad central relacionada con una vida rural con objetivos y metas más citadinas en las que el éxito es salir del sector rural al urbano, lo que conlleva a que la población se centre en la ciudad (Bevilacqua y Camacho Costa 2020)

Para las autoras “una tendencia de las trabajadoras sexuales en no tener un compañero fijo y es posible que esta condición se deba a las vivencias conyugales de violencia muy frecuente en este público” (Bevilacqua y Camacho Costa 2020, 38), las cuales son por ende jefas de hogar y un 70% tienen hijos.

El trabajo sexual en Colombia se da alrededor de un debate socio jurídico de reglamentación y regularización del trabajo sexual en el cual la prostitución y el trabajo sexual están relacionados desde las leyes por las actividades ilícitas a las cuales se las han ligado de manera histórica, esto principalmente desde la existencia de sectores que han sido excluidos y

a los cuales se les han negado en la inclusión de derechos, en este caso los derechos laborales (Delgado 2019; Tirado 2014).

El trabajo sexual en Colombia para Delgado se basa en tres diversas concepciones que se han dado de manera tacita en el tiempo y que son importantes para abordar a la actividad de manera jurídica. Entre estos se encuentra la idea de que la actividad la realizan solo las mujeres, las cuales se denominan como putas, estas deben satisfacer las necesidades sexuales masculinas y que esta actividad es considerada como un ejercicio indigno pues vender el cuerpo es una actividad moralmente reprobada (Delgado 2019)

En Colombia el trabajo sexual no se encuentra conceptualizado de manera legal y tampoco existen garantías en la constitución que ayuden y protejan a las trabajadoras sexuales. Las leyes en este país toman en cuenta principalmente al fenómeno de la prostitución, el cual está ligado a las actividades ilícitas y de alto riesgo, por ello el Estado debe intervenir con el fin de disminuir o eliminar el riesgo de la actividad al ser considerada como un peligro, para la fecha del estudio la intervención del Estado se centra en rehabilitar y prevenir mediante “campañas epidemiológicas de atención a salud sexual o con presencia de la fuerza pública, acciones policivas de choque, las cuales trasladan esta realidad al lindero del tratamiento dado al delito” (Delgado 2019, 48).

El trabajo sexual se limita a un desplazamiento de su ejercicio a zonas no residenciales en las que se alejen de la vida en comunidad, esto por el riesgo tanto de contagio de ITS y de ETS, así como por su relación con actividades que alteran el orden público (drogadicción, abuso, violencia física, atracos entre otros). Un ejemplo de estigmatización de la actividad desde las leyes es “La sentencia C 636 de 2009 MP Mauricio González Cuervo retoma como obligación del Estado, el reducir los <<efectos nocivos>> de la prostitución, y la considera una conducta degradante de la persona humana” (Delgado 2019, 49).

Las leyes también se vieron influenciadas por los diversos tratados a los que Colombia estaba inscrito, así como las convenciones de CEDAW y Belem do Para en los que la prostitución debía ser desligada del trabajo sexual, tomando en cuenta los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales de Colombia.

El derecho fundamental a una vida libre de violencias (aspecto que pocos operadores judiciales comprenden), se vuelve el motor de la nueva concepción de la mal llamada “prostitución”; a través del concepto de trabajo se dignifica la actividad, se habla de “grupos de especial protección” y ya no de la “influencia nociva”. (Delgado 2019, 51)

Para Delgado el trabajo sexual en Colombia se ha centrado en la criminalización de la actividad, a pesar de que esta se ha deslindado de su relación con el delito, la prostitución, entendida como la trata y explotación sexual de mujeres, para el autor el trabajo sexual debe centrarse en una garantía de derechos hacia las personas que la ejercen, tomando en cuenta la peculiaridad del trabajo sexual, dejando de lado el control de la actividad desde la regulación sanitaria. “El trabajo sexual debe ser autónomo, con reconocimiento de garantías laborales y cobertura de seguridad social” (Delgado 2019, 55). Un avance para el trabajo sexual en Colombia se da en el decreto 1563, sobre el riesgo laboral que implica el trabajo sexual, incluyéndola en la sección de riesgos laborales, sin embargo no se identifica el riesgo particular de la actividad de las trabajadoras sexuales (Delgado 2019)

Para Tirado el trabajo sexual en Colombia se da en el marco jurídico de prohibicionismo y abolición, principalmente por la relación de la actividad con la explotación sexual. En 1971 el decreto 1335 se centra en la prevención y la rehabilitación. Para 1995 la Corte Constitucional propone el control para evitar la expansión de la actividad pues el ejercicio del trabajo sexual es considerado fuera del ordenamiento moral, lo que lleva a que el estigma frente al trabajo sexual se agudice (Tirado 2014).

La evolución del trabajo sexual en Colombia se centra en el reconocimiento de la actividad fuera de la explotación sexual, un hito importante que Tirado menciona es el “Proyecto de Ley Ordinaria 079”, el cual menciona que las personas que ejercen el trabajo sexual son sujetos de protección constitucional, es así que se fomenta el establecimiento de acciones afirmativas a este grupo de la población tomando en cuenta la prestación de servicios de manera particular. Para Tirado este proyecto marca un antes y después en la concepción del trabajo sexual pues se da el reconocimiento de la actividad como un trabajo el cual da origen a las obligaciones de establecimientos y personas dedicadas a esta actividad y la creación de acciones afirmativas a favor de la población, sin embargo, también tiene deficiencias como la prevención de la expansión de la actividad (Tirado 2014).

La empresa del sexo en Colombia ha tenido avances desde el reconocimiento de la actividad laboral del trabajo sexual, sin embargo, aún no existen garantías sobre el trabajo sexual, es decir, los derechos laborales aún tienen grandes vacíos y en muchos casos el control sigue siendo el principal eje de las leyes. Para Tirado existen avances que pueden dar paso a la existencia de derechos laborales de las trabajadoras sexuales, esto para el autor esta también relacionado con una ola de cambio en la concepción del trabajo sexual en otros países de

América Latina tales como Brasil y México en los que el trabajo sexual se deslinda de la prostitución (Tirado 2014).

Norrild realizó un estudio de caso acerca del turismo sexual en Brasil, específicamente en Buzios uno de los principales lugares turísticos del país. El turismo sexual para la autora se refiere al “turismo relacionado con elementos sexuales como un objetivo del viaje en algunos casos (el nudismo, por ejemplo) pero también como un <<atractivo turístico>> surgido al momento de visitar la ciudad (es el caso de la prostitución)” (Norrild 2007, 332). Este tipo de turismo es promocionado desde la belleza de las mujeres por las propias agencias lo que influyen para que el visitante elija su destino.

Dentro del turismo sexual se ubica la prostitución, en la cual el cliente paga para recibir servicios sexuales, para la autora el turismo sexual hace referencia a la oferta y demanda de servicios sexuales, siendo este el objetivo del viaje. Se debe tener en cuenta que “La oferta de prostitución adulta en los países tercermundistas es muchas veces la alternativa más fácil de ganar dinero para algunos hombres y mujeres pobres” (Norrild 2007, 333).

Brasil es uno de los principales países en los que se oferta el turismo sexual, teniendo en cuenta que existe una industria del sexo la cual se caracteriza por la existencia de “mujeres bonitas, sensuales, de cuerpos perfectos y que se prostituyen por gusto” (Norrild 2007, 334) es así como existe una guía en la cual se promociona al país como un paraíso sexual, si bien no existe una promoción oficial del país a favor del turismo sexual si se promociona como tal entre los residentes y trabajadores del sector de Buzios. El turismo sexual por lo tanto se centra en los pequeños cruceros que llevan a los turistas a los bares que frecuentan las trabajadoras sexuales. Los agentes de viajes ni trabajadoras dirigen el turismo sexual como tal, sin embargo, la oferta de los servicios es ampliamente conocida y divulgada

Unos de los principales elementos que alientan al turismo sexual en Buzios es el marketing detrás de la imagen del país, en el cual la belleza de las mujeres es promocionada ampliamente. Para Norrild el turismo es la causa de la prostitución en Buzios, pues esta fue alentada desde los turistas que demandaban los servicios y llevo a una migración de mujeres prostitutas a la localidad, la intervención de los lugareños se centra en limpiar la imagen de la prostitución de una mujer sensual y la degradación de esta al prestar servicios sexuales, esta intervención se da desde el estigma de la actividad al considerarlo como algo desviado.

Se debe tener en cuenta que el trabajo sexual en Brasil no es prohibido, sin embargo, al ser relacionado con la prostitución este tiene trabas para su libre ejercicio tal como señalan

Barroso-Pavía, Passos, y Ramos los cuales investigan las leyes detrás del trabajo sexual. Sin embargo se señala que existen crímenes relacionado de manera directa al ejercicio del trabajo sexual es así que “El capítulo V del Código Penal, tiene como título <<Del lenquino y del tráfico de personas para el fin de la prostitución u otra forma de explotación sexual>>” (Barroso-Pavía, Passos, y Ramos 2019, 128).

Una de las trabas para el ejercicio de la actividad se da con el concepto de lenquino el cual está ligado “al amplio sentido de la actividad de mediación, que implica beneficiarse de la prostitución de alguien” (Barroso-Pavía, Passos, y Ramos 2019, 129), este concepto por lo tanto está vinculado directamente al trabajo sexual y es el que más se menciona en las leyes de Brasil .

Alrededor de la prostitución como los autores definen al trabajo sexual no existe una reglamentación, sin embargo artículos como el 229 o 230 que regulan los establecimientos y que prohíben el libertinaje representan una traba, pues prohíben los burdeles o casas de prostitución llevando a que se la relacione con la explotación sexual (Barroso-Pavía, Passos, y Ramos 2019). “El proyecto también promovía la mejora de las condiciones de trabajo de las prostitutas, la despenalización de las casas de prostitución y la garantía de derechos laborales” (Barroso-Pavía, Passos, y Ramos 2019, 129).

Tal como en el caso de Colombia este proyecto de ley permite desvincular al trabajo sexual de actividades ilícitas. Este proyecto presento un gran avance en derechos laborales por proponer el reconocimiento de la jubilación especial a los 25 de trabajo que favorece a las profesionales del sexo. A pesar de los cambios y diversos debates de los legisladores no han existido cambios sustanciales, de acuerdo a los autores la políticas públicas se mantienen como políticas sanitarias dirigidas a las trabajadoras sexuales en cuanto a prevención de ITS y de ETS, el reconocimiento de los derechos de las trabajadoras sexual permite una igualdad con el resto de la población, los autores menciona que “A partir del momento en que los derechos de las prostitutas estén garantizados, al igual que los demás ciudadanos, estaremos ante una sociedad más igualitaria y democrática” (Barroso-Pavía, Passos, y Ramos 2019, 130-31)

La legislación sobre el trabajo sexual es analizada por Rocha el cual investiga las condiciones en las que se posicionó la ley 17515 a favor de las trabajadoras sexuales. Las trabajadoras sexuales en Uruguay se organizaron con Amepu en 1991, año en el cual se visibilizó su actividad y fueron sacadas de la clandestinidad. Las leyes en Uruguay se han fundamentado sobre posturas “abolicionista (El Estado no debe regular pues al hacerlo contribuye a legitimar el negocio), prohibicionista (El estado lo define como un delito y persigue a quienes

lo practican) y regulacionista (El estado interviene regulando la actividad)” (Rocha 2013, 246). Así como en el caso de Bolivia y Colombia el trabajo sexual estaba relacionado con la trata de blancas aliado a la postura prohibicionista pues la actividad estaba considerada como un delito. Para la época previa a la conformación de Amepu la prostitución fue prohibida de ejercerse en locales, lo que llevo a la callejización de la actividad, en la cual las mujeres podían tener el 100% de sus ganancias dejando de lado la intervención de un tercero que las controlara y administrara su trabajo. Las trabajadoras sexuales fueron perseguidas y detenidas por “falta a la moral”, violaban sus derechos, estigmatizadas pues eran vistas como cuerpos y no como personas, lo cual llevo a que las mismas se organicen y consigan acuerdos como la zona libre para ejercer su trabajo (Rocha 2013).

Amepu a la par logro desvincular a los proxenetas del trabajo sexual y ayudar a las trabajadoras sexuales que sufrían violencia por parte del proxeneta, para Rocha los esposos de las trabajadoras sexuales eran quienes ejercían este rol, por lo cual Amepu acoge a trabajadoras sexuales y las organiza. Otro proxeneta son los dueños de locales en los que se ejercía el trabajo sexual, llevando a que el trabajo sexual sea una actividad de lucro, imagen contra la que lucho dicha organización.

Con la ley 8080 la prostitución paso a ser legal en prostíbulos e ilegal en la calle, se planteó reformar la ley desde diversas posturas, sin embargo, muchas leyes aún conservaban un marco sanitario, es decir el control de ITS y de ETS. Otro caso eran las propuestas prohibicionistas que planteaban que el Estado no debía permitir que la actividad se propague o se considere como legal. Bajo varias propuestas de ley se da paso a la ley 17 1515 con la cual el trabajo sexual se regula desde el Estado (Rocha 2013).

Una de las críticas principales de Rocha es que muchos de los acuerdos que contiene la ley son dejados a la libre interpretación de funcionarios, tal como es el caso de las zonas y horarios en los que se puede realizar el trabajo sexual. Otra de las desventajas de las trabajadoras sexuales con esta ley es que solo pueden acceder a la seguridad social si estas forman una empresa lo cual es una limitante para las trabajadoras sexuales que no se encuentran regularizadas, también se dejó de lado al cliente en dicha regularización (Rocha 2013).

En el año 2021 el trabajo sexual en Uruguay se considera “legal, tiene un marco jurídico y está regulado y reglamentado por el Estado. Las personas que lo ejercen deben registrarse y cumplir con los requerimientos que las regulaciones establecen” (Montevideo género 2020) siendo uno de los primeros países que reconocen al trabajo sexual como una actividad fuera

de la ilegalidad y no ignoran la existencia de la misma, sin embargo, aún existen vacíos normativos en cuanto a la protección social y la violación de derechos (Intendencia Montevideo 2021). El registro de las trabajadoras sexuales no solo se centra en un registro nacional de trabajadoras sexuales que permita saber cuántas personas ejercen esta labor sino que a la par las trabajadoras sexuales habilitadas pueden realizar aportaciones para su jubilación (Budasoff 2022)

La ley 17515 intentó poner un marco normativo al trabajo sexual que elimino la detención de las trabajadoras sexuales que realizaban esta actividad y acceder a preservativos gratuitos que ayudaban a su protección cuando ocurrió la pandemia del VIH en Uruguay. Para el 2022 el principal debate entre organizadoras de las trabajadoras sexuales se centra en la reformulación de la ley en la cual se contengan materia de derechos para las trabajadoras sexuales y se logre subsanar los vacíos de la ley 171515 (Budasoff 2022).

Un nuevo debate que se da alrededor del trabajo sexual en Uruguay es si las leyes que se crearon en relación con el trabajo sexual han seguido una corriente regulacionista o abolicionista, desde las cuales el feminismo ha llegado a intervenir, tomando en cuenta que son cada vez más importantes para la creación de leyes. El plantear que una mujer ofrezca un trabajo sexual desde su plena voluntad y no necesidad es uno de los debates a los que el feminismo se enfrenta con las trabajadoras sexuales, “las trabajadoras sexuales plantean una encrucijada a las feministas, y es cómo relacionarse con mujeres que encarnan en su propia vida roles que el feminismo normalmente relaciona con un sistema de dominación de género” (Cedrés Ferrero 2020, 161).

El que las diversas coaliciones de trabajadoras sexuales y feministas tomen partida de una corriente lleva a que el marco jurídico y legal de las trabajadoras sexuales se vea afectado de manera sustancial. Existen puntos en los que trabajadoras sexuales y feministas llegan a un acuerdo “acceso a derechos laborales para las trabajadoras sexuales y la búsqueda de salidas - reales e integrales-para aquellas mujeres que no deseen ejercer la prostitución” (Cedrés Ferrero 2020, 173) Para Cedrés que las trabajadoras sexuales tengan poca adherencia a los grupos feministas lleva a la “invisibilización de la temática en la agenda pública” (Cedrés Ferrero 2020, 173). Otro problema es que el trabajo sexual es un fenómeno multidimensional que lleva a que no se mejoré las condiciones en que se realiza la actividad por sus múltiples causas.

2.2 El trabajo sexual masculino en Colombia y México

Las investigaciones sobre trabajo sexual se suelen centrar en el trabajo sexual de mujeres cisgénero y transgénero tal como se ha observado en países como Brasil, Bolivia, Uruguay y Ecuador, en los cuales el apoyo y control a la actividad se centran en leyes dirigidas hacia las mujeres.

En Colombia el fenómeno del trabajo sexual ejercido por hombres es investigado con el fin de dar una voz a quienes realizan esta actividad económica. Se debe tener en cuenta que el trabajo sexual de hombres también se desarrolla en la clandestinidad, la estigmatización y el tabú sobre el ejercicio del comercio sexual. Tradicionalmente se cree que los consumidores del comercio sexual son hombres y se relega a los trabajadores sexuales por ser un trabajo fortuito y anónimo (Barrera y Fúquene 2018).

Para los autores “[e]l trabajo sexual masculino, a diferencia del femenino, se construye a partir de múltiples aristas, como lo son las dinámicas relacionales, los espacios, las terminologías, entre otras”(Barrera y Fúquene 2018, 161). La investigación de Barrera y Fúquene revela que los trabajadores sexuales mantienen relaciones estables, sus familias tienen el conocimiento de la actividad que realizan y muchas veces incluso ejercen el trabajo sexual con sus parejas, algo que los diferencia de las trabajadoras sexuales (Barrera y Fúquene 2018).

Los trabajadores sexuales debido a la característica de su trabajo se caracterizan por ejercer una actividad de tipo profesional, “el trabajo sexual masculino se desarrolla de forma dinámica y regularmente clandestina, conforme a múltiples dimensiones intrínsecas a la estructura social y personal de quien la ejerce” (Barrera y Fúquene 2018, 169).

El trabajo sexual masculino se caracteriza por la exclusión de la figura femenina, “ya que la presencia de esta irrumpe y de construye los simbolismos, la finalidad y funcionalidad del establecimiento que, por esencia, se fundamenta en una cosmovisión homosocializadora” (Barrera y Fúquene 2018, 170) , por otro lado la experiencia de los trabajadores con el abordaje de las instituciones públicas como privadas ha revelado la carencia de revisión de necesidades del trabajo sexual desde la heterogeneidad, pues para estos los procesos están feminizados y no se acerca a la realidad de su labor ligada al uso de TICs (Barrera y Fúquene 2018).

Asprilla y Córdoba en su investigación mencionan que las investigaciones sobre trabajo sexual masculino son escasas las cuales abordan al mismo desde lo cualitativo en el cual se

caracteriza las condiciones en las que se ejerce el trabajo sexual (Asprilla y Córdoba 2020). Al igual que en el trabajo sexual femenino la ausencia de cifras que sirvan para evidenciar la realidad de las condiciones del trabajo se vuelve uno de los factores que impide el avance en materia de derechos sobre el trabajo sexual.

Por otro lado, en Colombia el trabajo sexual masculino se investiga desde la percepción cualitativa del trabajo sexual de migrantes. El interés sobre el contagio de enfermedades y de infecciones de transmisión sexual es relevante para el Estado en el caso de los hombres migrantes. Según Vásquez, Ochoa y Duarte la necesidad de conseguir un trabajo o de satisfacer sus necesidades básicas lleva a que los migrantes sin discriminación de género sean introducidos a las redes de trabajo sexual. La introducción al trabajo sexual como una manera de supervivencia implica que los trabajadores sexuales se arriesguen a acceder a realizar prácticas sexuales de alto riesgo, así también acceden a relaciones de conveniencia y de explotación sexual (Vásquez, Ochoa, y Duarte 2012).

Fúquene y Barrera abordan una investigación cualitativa de los migrantes en Bogotá Colombia, la cual se centra en los migrantes venezolanos “como respuesta a un contexto expulsor, en el que se evidencia el desabastecimiento de necesidades básicas y la presencia de violencias e inseguridad” (Fúquene y Barrera 2020, 62). Los trabajadores sexuales venezolanos se caracterizan por ejercer el trabajo sexual desde la necesidad y no desde la profesionalización como es el caso de los trabajadores sexuales locales, siendo así una “una actividad económica significativa que se realiza con el objetivo de solventar necesidades básicas, cuya provisión era insuficiente en el contexto de origen (Venezuela)” (Fúquene y Barrera 2020, 62).

Se debe destacar que “El trabajo sexual masculino también se configura como una actividad que ha pasado de ser culturalmente reconocida —como lo fue en el antiguo Imperio romano— a ser vista como un tabú” (Fúquene y Barrera 2020, 65). En el caso de los migrantes el ingresar al ejercicio del trabajo sexual se ve como una oportunidad de pertenecer al mundo laboral y mejorar sus ingresos, sin embargo, esta práctica sigue siendo tomada como un problema de salud pública, la cual es regulada por el Estado desde un enfoque prohibicionista y reglamentarito (Fúquene y Barrera 2020).

Los trabajadores sexuales venezolanos en muchos casos ya ejercían el trabajo sexual en su país de origen, al establecerse como migrantes esta actividad continua y ayuda a que el migrante se adapte a un nuevo contexto y a la vez satisfaga sus necesidades básicas. “Si bien hay casos en los cuales el trabajo sexual se ejerce en la capital por cuestiones meramente

económicas, también se puede ver cómo otros lo apropian como parte de su estilo de vida” (Fúquene y Barrera 2020, 76). Los trabajadores sexuales venezolanos usan diversos medios para ejercer su labor, estos se ubican en las zonas de “Chapinero, Teusaquillo, Barrios Unidos y Santafé, donde se hace más visible su presencia [...] Su oferta de servicios, por otra parte, se incrementa por medio de aplicaciones móviles” (Fúquene y Barrera 2020, 76) y se apoya muchas veces en la promoción de sus servicios por medio de redes sociales.

En América Latina el turismo sexual se refiere al ejercicio de la actividad en zonas turísticas, mas no al atractivo de la actividad, esto llama a turistas a determinados lugares. Por ejemplo, en Cancún el turismo sexual de hombres crece de manera significativa por el incremento de turistas a dicha localidad, es decir que existe una “relación entre el incremento del turismo y la proliferación de espacios públicos y privados destinados a la oferta de servicios sexuales de hombres para hombres en el espacio litoral de Cancún” (Arroyo y Amador 2015). El trabajo sexual de hombres no se oferta como un atractivo para los turistas, este existe desde el anonimato y no es perseguido pues no existe una normativa para su control o prohibición, lo que ha llevado a que esta actividad se incremente en las zonas públicas y privadas.

El crecimiento de trabajadores sexuales corresponde a la migración interna del país y con ello a la búsqueda de mejores oportunidades en una ciudad con un movimiento económico mayor, “los motivos de su desplazamiento hacia Cancún están el trabajo de sus padres, los problemas familiares, la búsqueda de un mejor futuro, y la supuesta oportunidad laboral que ofrece la ciudad” (Arroyo y Amador 2015), el ejercer esta labor sin embargo corresponde a la deficiencia de puestos de trabajo y la búsqueda de ingresos extra.

El trabajo sexual por lo tanto se concentra en plazas centrales, lugares en cubierto como casas de masajes y de manera más común la promoción de servicios sexuales en redes que es el espacio en el cual se concretan más encuentros y permite a la par que el ejercicio del trabajo sexual se ejerza desde el anonimato creando un ambiente de confidencialidad, siendo un fenómeno que no depende de la clase social como se creía que era una actividad exclusiva de los sectores de bajos recursos (Arroyo y Amador 2015).

2.3 Contexto nacional

En Ecuador el derecho a la salud de trabajadoras sexuales no se menciona en la constitución, a su vez la práctica de esta actividad no es ilegal ni legal bajo ninguna ley, al igual que en otros países. Las políticas públicas que se han implementado han afectado de manera indirecta a las trabajadoras sexuales, es así que existen políticas sanitarias que controlan la actividad en

temas de prevención y control de ITS y de ETS, en este contexto las trabajadoras sexuales se vuelven objetos de derechos mal direccionados por lo cual se aborda la problemática desde el moralismo, llevando a que se asuma una perspectiva de tutelaje hacia las personas que ejercen el trabajo sexual y se las excluya de decisiones, discusiones y formulación de políticas públicas objetivas (Chávez 2014).

Para Chávez las trabajadoras sexuales deben entenderse desde sujetos de derecho mas no de regularización, por ello las trabajadoras sexuales “En los últimos años [...] se han organizado en busca del reconocimiento del trabajo sexual como una actividad legítima con mejores condiciones de trabajo” (Chávez 2014, 48). Esta lucha lleva a que se garanticen los derechos de las trabajadoras sexuales desde las necesidades de la población.

El Estado reconoce y garantiza los derechos de las trabajadoras sexuales a la salud mediante del Ministerio de Salud, resultado de ello en el 2006 se crea el Plan Estratégico Multisectorial de la Respuesta Nacional al VIH/SIDA para el periodo 2007-2015 que tiene como objetivo el ejercicio del sexo seguro para trabajadoras sexuales y sus clientes, sin embargo, para la autora este solo restringe y controla a las trabajadoras sexuales. Entre los principales avances en temas de acceso a la salud de las trabajadoras sexuales esta la creación de la Tarjeta de Salud Integral, para Chávez este “busca registrar el estado de salud de las trabajadoras sexuales y no un permiso de funcionamiento o ejercicio de la actividad como se entendía con el carné profiláctico” (Chávez 2014, 52).

Algunos de los problemas que las trabajadoras sexuales enfrentan en Ecuador es la carencia de un registro de particular en el que se lleve una estadística de las mismas, la inexistencia de este registro impide que se visualice sus necesidades, obstaculizando la creación de políticas dirigidas hacia las necesidades en base al derecho de las trabajadoras sexuales en el ámbito laboral, pues si bien se da control y se garantizan los derechos sexuales y reproductivos desde las ITS y las ETS no se toma en cuenta los derechos laborales y fundamentales de las trabajadoras sexuales.

León analiza el trabajo sexual desde una perspectiva de actividad, señalando que en un inicio en Ecuador la perspectiva salubrista con la teoría de la reglamentación es la que pondera en la regulación de la actividad, la prevención y control de ITS y de ETS siendo un tema central en la agenda del país, esto deja de lado los asuntos de derechos laborales de las trabajadoras sexuales y su seguridad, las cuales tienen derechos garantizados en la constitución con los derechos universales de los ciudadanos (M. León 2019, 27).

Un ejemplo de reglamentación es “el Acuerdo Ministerial 4911, expedido por el Ministerio de Salud Pública, está vigente el “Reglamento para el control y funcionamiento de los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual”” (M. León 2019, 27) dejando de lado el trabajo sexual que se da en las calles y que no tiene ninguna normativa de control, sumado a que muchas trabajadoras sexuales no se autodenominan así por el estigma de la actividad, por lo cual la actividad es tratada desde la clandestinidad. El trabajo sexual en Ecuador para León debe conceptualizarse desde el ejercicio de la actividad con consentimiento libre y no viciado.

El trabajo sexual en Ecuador ha entrado en la agenda por dos motivos, el Estado toma en cuenta al trabajo sexual por la crisis en torno al contagio de enfermedades de transmisión sexual y por las olas migratorias hacia Quito producto de la crisis económica, lo que llevaba a que se ofrezcan servicios sexuales a cambio de dinero. Quito por ende es investigado por el número de trabajadoras sexuales que existe en dicha ciudad y por ser una de las primeras ciudades que tuvo problemas de contagio de enfermedades de transmisión sexual debido a la desatención del Estado en el tema sanitario. Las políticas implementadas fueron para frenar contagios y posteriormente la reglamentación del uso del espacio público, que llevo a la migración de trabajadoras sexuales a otras ciudades que no reglamentaran la actividad (M. León 2019).

En Ecuador hasta el 2022 no existe ninguna normativa o ley que regule el trabajo sexual o que lo reconozca como un trabajo, sin embargo, en 2014 el proyecto del Código Orgánico de Relaciones Laborales “pretendía reconocer a la prostitución como un trabajo, pero no prosperó y fue archivado. No obstante, es la primera expresión visible del intento por regularizar mediante la figura laboral esta actividad económica” (M. León 2019, 120)

A pesar de la importancia en cuanto a derechos laborales para las trabajadoras sexuales el proyecto fue archivado por el poco apoyo en el poder legislativo. Ejecutar el trabajo de forma autónoma desde la percepción de las trabajadoras sexuales ayudara a que estas no sean explotadas y se enfoquen en leyes adecuadas a las necesidades laborales de las mismas. El trabajo sexual no ha sido tomado en cuenta por las esferas jurídicas, solo por el ámbito de salud en torno al control de Its y Ets. El tomar en cuenta al trabajo sexual como una actividad con reconocimiento de derechos “vendría a regular la protección de los derechos y control de las obligaciones de todas las personas que se encuentren dentro de esta condición” (P. León et al. 2008, 98-99).

Las principales investigaciones se han realizado en Quito, tal como es el caso del trabajo sexual callejizado en la 24 de mayo que pertenece al centro histórico de Quito. El trabajo

sexual en el centro histórico de Quito previo a la creación de la zona de tolerancia de la Cantera se ejercía en las calles del centro de la ciudad, zona de concentración de esta actividad ubicada en la av. 24 de mayo. Sin embargo, esta era una zona transitada y turística de la ciudad, rodeada de escuelas, locales comerciales y demás, idea bajo la que se justifica el desalojo y reubicación del comercio sexual a un sector alejado de la parte comercial y turística de la ciudad, pues esta actividad era considerada el eje de inseguridad y el cometimiento de actividades ilícitas según los habitantes de la zona y funcionarios del municipio (Allán 2017; Allan 2009).

La zona de tolerancia la Cantera nace desde la necesidad de reubicación de las trabajadoras sexuales para que las mismas puedan ejercer su trabajo en un área adecuada fuera del centro turístico y comercial de la ciudad como lo es el centro histórico de Quito pues con el desalojo del 24 de mayo alrededor de 500 trabajadoras sexuales se quedaron sin un espacio para ejercer el trabajo sexual. El municipio de Quito por lo tanto optó por la zonificación en un área industrial de bajo impacto y protegida en la cual se puedan hacer controles sobre las condiciones en las cuales se ejerce esta labor, sin embargo, se debe tener en cuenta que la zona de la Cantera es considerada un sector en situación de riesgo por la alta probabilidad de deslaves y de alta conflictividad social (Allán 2017, 50).

No existe una normativa específica sobre el espacio en el cual se deban y puedan ubicar los centros de tolerancia, sin embargo, si existen normativas para el control de su actividad, desde las condiciones en las que se ejerce el trabajo sexual mediante la aplicación de medidas sanitarias correspondientes que da el ministerio de salud. Con el fin de la reubicación de las trabajadoras sexuales se aplicó la Ordenanza 171 del Distrito Metropolitano de Quito, la cual justificó la creación de la zona de tolerancia la Cantera con el fin de desplazar el comercio sexual a una zona más restringida fuera del área turística. Allán concluye que las políticas municipales buscan una transformación urbanística sin tomar en cuenta la problemática social que alberga La Cantera. Para el momento de la investigación la zona es considerada como un foco de inseguridad, la cual necesita de intervención para crear un espacio seguro, limpio y atractivo como menciona el autor (Allán 2017).

Para la autora el cambio se origina desde las autoridades, en el cual el Estado es el precursor de reconocimiento de derechos, mediante el cual las trabajadoras sexuales se convierten en objetos de derechos y se reconoce su actividad sin la reglamentación de la actividad desde la prevención de lo ilegal, con el fin de eliminar el estigma y propiciar espacios de aceptación (Allan 2009)

La migración hacia Ecuador es un elemento fundamental en la comprensión de la situación del trabajo sexual en el territorio. En especial para la zona de la frontera sur de Ecuador en la que el trabajo sexual ejercido por inmigrantes se caracteriza por un “espacio laboral precario, de gran informalidad y desprotección laboral y altamente estigmatizado” (Ruiz 2008, 202).

Los procesos de migración hacia Ecuador se deben a la necesidad de mano de obra en el país, en específico en las ciudades fronterizas, debido a la migración de los habitantes locales hacia el exterior. Las migrantes peruanas y colombianas en este contexto tienen problemas para conseguir trabajo de manera legal en el país, las mismas llegaron de manera ilegal al territorio, mediante contactos personales y redes informales, por lo cual llegan a trabajar “en lo que se dé”. El trabajo sexual en Ecuador está rodeado de incertidumbre pues no es una actividad regulada y se encuentra rodeada de vacíos legales centrándose solo en un problema de salud pública alrededor del cual se crean políticas (Ruiz 2008).

Debido a los controles que existen hacia las trabajadoras sexuales varias se movieron desde el centro de las ciudades a provincias medianas como El Oro la cual acoge a gran parte de la industria del sexo, en este territorio “el costo del servicio sexual no sobrepasa los 11 dólares ni siquiera en los locales más exclusivos (night clubes). En los burdeles más populares, en cambio, el costo del servicio sexual es de 5 o 6 dólares” (Ruiz 2008, 212) esto debido a la crisis económica de la ciudad, en la cual se acepta todo tipo de clientes, dando como resultado ingresos semanales de 100 dólares.

En El Oro el trabajo sexual informal y no regularizado se ejercía en las barras bar, lugar en el cual se concentran las migrantes. Al existir una nula regulación se han dado caso de explotación, motivo por el cual a tomado visibilidad en la agenda del Estado; en el caso de esta ciudad se considera como explotación al trabajo sexual que genera ingresos mensuales menores a 100 dólares. La creciente preocupación por la explotación y el control de la migración a llevado a que las migrantes colombianas y peruanas sean agredidas, estigmatizadas y violentadas, a pesar de que la industria del sexo ha crecido de manera radical en esta ciudad, convirtiéndose así en una fuente de ingresos, sin embargo, las trabas para su libre ejercicio han crecido sustancialmente y ha llevado a que la clandestinidad aumente de manera significativa (Ruiz 2008).

2.4 Análisis del contexto hasta el año 2014

En Ecuador el trabajo sexual no ha sido prohibido bajo la constitución de 1998 ni la del 2008, tampoco a sido mencionado en códigos o leyes nacionales. Sin embargo, existen otros documentos en los que la prostitución está tipificada como delito al estar relacionada con el delito de trata de personas y con la explotación sexual, según concepciones moralistas en las cuales se la considera como una fuente de delito. Con la definición de la trata y la explotación como delito se las incorporo en la constitución de 1998 en el artículo 59 numeral 4 “El Estado adoptará las medidas que aseguren a los niños y adolescentes las siguientes garantías: [...] 4. Protección contra el tráfico de menores, pornografía, prostitución, explotación sexual, uso de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y consumo de bebidas alcohólicas” (Asamblea Nacional Constituyente 1998, 18). La sección a la que pertenece dicho artículo tiene como fin la protección de los grupos vulnerables en los que se encuentran niños, niñas y adolescentes.

En la constitución del 2008 la explotación sexual se aborda en diversos capítulos, como el artículo 38 que pertenece al capítulo Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, de la sección primera Adultas y adultos mayores, el artículo 46 que pertenece a la Sección quinta Niñas, niños y adolescentes y el artículo 66 que pertenece al Capítulo sexto Derechos de libertad, demostrando así la preocupación del Estado por dichos delitos. Los artículos relacionados con el trabajo sexual han sido sintetizados en la tabla 2, en los cuales se busca evitar el cometimiento de los delitos que han sido relacionados con la actividad a lo largo de la historia (Asamblea Constituyente 2008).

Tabla 2. 1 Artículos referentes al trabajo sexual

Artículo	Enunciado
38	4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o negligencia que provoque tales situaciones.
46	4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones.
66	b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

Elaborado por la autora en base a la Asamblea Constituyente (2008).

El trabajo sexual no ha sido tomado en cuenta en la constitución ni tipificado como delito en ninguna normativa. En la constitución la trata de personas y la explotación sexual son sancionadas y se protege los derechos de las personas inducidas en estas prácticas sin embargo no se menciona la protección de los derechos humanos ni laborales de las personas que ejerzan el trabajo sexual en Ecuador.

En 2006 previo a la elaboración de la constitución de 2008 se presenta el “Plan Nacional para combatir la trata, explotación sexual, laboral y otros medios de explotación de personas, en particular mujeres, niños, niñas y adolescentes” (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia et al. 2006) en el cual se aborda delitos como la explotación sexual, el proxenetismo y se aclara que “la prostitución como tal no es un delito, siendo más bien una actividad regulada y reglamentada” (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia et al. 2006, 8), por ende el delito que aborda en dicho documento es la prostitución forzada.

El documento emitido por el Consejo Nacional de la Niñez y adolescencia es uno de los primeros en los que la prostitución es desligada del trabajo sexual desde una actividad que no se considera delito y la cual no es perseguida, sin embargo, no se menciona desde que entes se regula y reglamenta dicha actividad, pues para la fecha que es elaborado dicho plan no existen documentos sobre la reglamentación del trabajo sexual o prostitución en Ecuador. Aquí se define a la prostitución como un delito y al trabajo sexual como una actividad de libre ejercicio.

En el 2007 bajo el Acuerdo Ministerial No. 0000261 se puso en vigencia la “Guía Nacional de Normas y Procedimientos de Atención Integral a Trabajadoras Sexuales” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2007a) el cual estuvo a cargo del Ministerio de Salud Pública del Ecuador en conjunto con diversas organizaciones como CONAMU, UNIFEM, UNFPA y uno de los hitos más importantes fue la inclusión de organizaciones de trabajadoras sexuales entre otras organizaciones, las cuales se involucraron de manera directa para la formulación de dicho documento. El documentos antes mencionado tenía como fin de que las trabajadoras sexuales accedan al servicio de salud integral de salud sexual y reproductiva , pues se las considera como un grupo de la población que es vulnerable en la salud sexual, que está ligado a la “alta vulnerabilidad a infecciones de transmisión sexual (ITS), VIH y SIDA” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2007a, 7), por lo cual era necesario preservar su salud por las complicaciones que puedan generarse y afectar de manera directa a este sector de la población, por ende, el generar una guía de atención serviría para protocolizar la atención y

detención de enfermedades de manera eficiente en el servicio de salud sexual y reproductiva. Se debe tener en cuenta que la detección y tratamiento de ITS y ETS es considerado como un problema de salud pública.

A pesar de que el fin de la guía era el acceso a un servicio de salud de calidad y la eficiencia, este se convirtió en un documento que se guía por un enfoque sanitarista, basado en el control epidemiológico del VIH y el Sida pues tenía como objetivo “interrumpir la transmisión de las ITS, VIH y Sida” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2007a). Por lo cual se declara que las trabajadoras sexuales son las principales fuentes de transmisión del VIH, Sida y las ITS, aumentando el estigma frente a estas y creando posteriormente protocolos de atención a libre interpretación de los y las funcionarias del sector salud. Pues si bien se pretendía alcanzar derechos de acceso a la salud enfocado a trabajadoras sexuales los intereses del sector de salud (estatal) basado en un control epidemiológico primo sobre las necesidades de la población.

El “Plan estratégico multisectorial de la respuesta nacional al VIH/sida 2007 – 2015”(Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2007b) fue una de las políticas creadas mas actuales que tenía como grupo objetivo a las trabajadoras sexuales. Esta política nace desde la necesidad de una respuesta de parte de las autoridades e instituciones competentes ante la crisis por el alto número de contagio de VIH/Sida en la población de Ecuador. Dicha política se centra en la promoción del acceso a la salud desde la prevención y cuidado de personas infectadas.

En esta política se menciona que el contagio de VIH se considera un problema público que afecta a la población en general, hombres y mujeres heterosexuales sin distinción de edad, jóvenes, adolescentes y niños. Los sectores de acción se centran en madres, niños, niñas y adolescentes, hombres gay, bisexuales, trans y personas que ejercen el trabajo sexual. En el caso de personas que ejercen el trabajo sexual la política se centra en la “Promoción de derechos, prevención de ITS/VIH/SIDA, y desarrollo de habilidades para el sexo seguro en personas que ejercen el trabajo sexual y sus clientes”(Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2007b, 26) asociando a las personas que ejercen el trabajo sexual como un grupo vulnerable en cuanto al contagio de VIH/Sida por ende el principal eje hacia este grupo de la población es el sexo seguro.

En torno a las personas que ejercen el trabajo sexual se plantean objetivos y metas específicas dentro de la política.

Objetivos estratégicos: Lograr que las personas que ejercen el trabajo sexual se empoderen como sujetos y sujetas de derecho y accedan, sin discriminación, a servicios con calidad y calidez.

Meta: Al 2015, reducir en 50% el número de nuevos casos de VIH y en 80% la incidencia de its en las personas que ejercen el trabajo sexual. (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2007b, 82)

Esta política fue reformulada en 2011 y tomó el nombre de “Programa nacional de prevención y control del VIH/sida e its. Actualización del plan estratégico multisectorial de la respuesta nacional al VIH/sida 2007 – 2015 Planes operativos multisectoriales 2011 -2013” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2011) en el cual nuevamente se toma a las personas que ejercen el trabajo sexual como un grupo objetivo de la política pues “En el Ecuador los subgrupos de población con mayor prevalencia son los hombres que tienen sexo con otros hombres con un 19%, las trabajadoras sexuales con 3.2% y las personas privadas de la libertad con 1,4%7” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2011, 13) a pesar de ser uno de los grupos con menos contagio aún se las considera parte de la población más expuesta dentro del documento.

Se destaca el avance en la atención integral de salud hacia trabajadoras sexuales con la tarjeta de atención integral, pues aquí este no se usa como un control de las enfermedades sino como un documento para chequeos médicos sistemáticos (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2011). A pesar de estos avances la denominación de sector prioritario prevalece en este nuevo documento, la participación de los y las trabajadoras sexuales es algo que se destaca en las políticas de atención al VIH/Sida, sin embargo, existe un retroceso al considerar al trabajo sexual como un tema aliado a la violencia y la delincuencia.

Al ser considerados como un grupo de riesgo la política plantea objetos y metas específicas para este sector de la población,

OBJETIVO ESTRATEGICO:

Lograr que las personas que ejercen el trabajo sexual se empoderen como sujetas y sujetos de derechos y accedan, sin discriminación, a servicios con calidad y calidez que favorezcan la reducción de la incidencia de VIH e ITS.

META:

Al 2015, reducir en 25% el número de nuevos casos de VIH y en 40% la incidencia de ITS en las personas que ejercen el trabajo sexual en los territorios priorizados. (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2011, 92)

Las personas que ejercen el trabajo sexual son tomadas como el grupo que está más expuesto al riesgo de contagio, esto a pesar de no tener cifras significativas que lo confirmen en relación al contagio del VIH. Esta contradicción de la realidad versus el objetivo de la política genera que las trabajadoras sexuales tengan trabas al momento de ejercer esta actividad, pues si no portan el carnet integral de salud se niega el trabajo en las casas de tolerancia, este documento se vuelve un requisito de control para los dueños de estos lugares.

La regulación del trabajo sexual se dio desde el acuerdo ministerial 818 en el 2009, en el cual se expide el “Reglamento para Otorgar Permisos de Funcionamiento a los Establecimientos Sujetos a Vigilancia y Control Sanitario”(Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012) el cual tiene como fin reglamentar los establecimientos en los que se ejerce el trabajo sexual pues la clandestinidad de la actividad incrementa el riesgo de ITS y de ETS, es así que los establecimientos no regulados constituyen un “riesgo sanitario potencial para el país” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012). En base a dicho documento se crea el “Reglamento de control y funcionamiento a los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012) que es formulado en el 2012.

El “Reglamento de control y funcionamiento a los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012) tiene como “objeto, regular y establecer los requisitos que deben cumplir los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012, 3). Esta versión inicial toma en cuenta aspectos como la adecuación de las instalaciones las cuales debían tener baños, desinfectante, basureros, servicios básicos, sistema de eliminación de plagas y desechos, habitaciones individuales, ubicación alejada de centros educativos y zonas de aglomeración, trabajadoras/es con identificaciones (cédula), estar registrados y ser sujetos de control por parte de la ARCSA², el cumplimiento de las disposiciones que se encuentran en la “Guía Nacional de Normas y Procedimientos de Atención Integral a Trabajadoras Sexuales”

² La Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, es una “entidad pública adscrita al Ministerio de Salud Pública (MSP) que se encarga de controlar y vigilar las condiciones higiénico – sanitarias de los productos de uso y consumo humano, además de brindar servicios que facilitan la obtención de permisos de funcionamiento y Notificaciones Sanitarias” (Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria 2022)

(Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2007a) entre otros aspectos que permitían tener un control de la salubridad y de las personas que ejercían el trabajo sexual en las instalaciones. A partir de la creación del “Reglamento de control y funcionamiento a los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012) se dan nuevas disposiciones para el control de los establecimientos, en 2014 por ejemplo se acota las prohibiciones a las que están sujetas las instalaciones, entre ellas el uso como vivienda, ingreso de menos de 18 años, prohibición del expendio de bebidas alcohólicas y alimentos sin registro sanitario, ingreso de armas de fuego, entre otras (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2014), las reformulaciones del “Reglamento de control y funcionamiento a los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012) siendo la reforma del 2014 la última de la que existe registro.

2.5 Análisis de redes del contexto

El contexto de las políticas y reglamentaciones alrededor del trabajo sexual se centran en la concepción de Linder y Peters, al mencionar la importancia de los significados y como estos influyen en la concepción del problema para la creación de la política pública, en los que participan desde organizaciones y la cultura, interfiriendo de manera directa en la forma en la que el problema público es abordado (Linder y Peters 1993). En el caso del trabajo sexual en Ecuador las instituciones se han centrado en el control de las infecciones de transmisión sexual y de las enfermedades de transmisión sexual, dado que se considera a las trabajadoras sexuales como un grupo de riesgo. A la par el control de la actividad se ha centrado en la estrecha relación que los funcionarios han creado en torno a las trabajadoras sexuales y la explotación sexual a pesar de la diferenciación en el “Plan Nacional para combatir la trata, explotación sexual, laboral y otros medios de explotación de personas, en particular mujeres, niños, niñas y adolescentes” (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia et al. 2006), la actividad del trabajo sexual se ha considerado como peligrosa y relacionada al delito, por ende el control de los centros de tolerancia se basan en la prohibición de armas de fuego.

El modelo dialéctico que presenta Marsh y Smith permite observar cómo los actores y el contexto afectan al producto de la política pública, entendiendo como las ideas programáticas son compartidas por diversos actores y van creando un discurso que prevalece para abordar un problema público (Marsh y Smith 2001; Kisby 2007).

Podemos observar bajo esta premisa que el sector salud generó el documento “Guía Nacional de Normas y Procedimientos de Atención Integral a Trabajadoras Sexuales” (Ministerio de

Salud Pública del Ecuador 2007a) con el fin de controlar las ITS y de las ETS, lo cual se evidencia con la contundente presencia de epidemiólogos, la cual es mayor a la participación de las trabajadoras sexuales y las diversas organizaciones locales que las representan. Otros de los documentos que controlan a las trabajadoras sexuales desde la premisa de grupo vulnerable por el contagio de VIH/Sida es “Plan estratégico multisectorial de la respuesta nacional al VIH/sida 2007 – 2015”(Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2007b) y el “Programa nacional de prevención y control del VIH/sida e its. Actualización del plan estratégico multisectorial de la respuesta nacional al VIH/sida 2007 – 2015 Planes operativos multisectoriales 2011 -2013” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2011) que toman a las personas que ejercen el trabajo sexual como un grupo objetivo en sus dos versiones, caracterizando a la actividad como riesgosa por su relación con la violencia y el crimen, así también señala el riesgo que tienen al contagio de VIH/Sida a pesar de ser un grupo de la población con cifras menores de contagio.

Este tipo de políticas de control sanitario y epidemiológico apoyan a las ideas del riesgo de la actividad en cuanto a la salud, caracterizando a esta parte de la población como un sector estratégico para el control de la epidemia dentro del país por parte del Ministerio de Salud. Lo mismo sucede con el “Reglamento de control y funcionamiento a los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012), en el cual se reglamenta el funcionamiento de las casas de tolerancia, este documento se centró en evitar que los establecimientos sean puntos de concentración de la delincuencia mediante la prohibición del porte de armas y a la par se controla de manera exhaustiva la sanidad del lugar, una vez más para evitar la propagación de enfermedades.

Tabla 2.2. Nodos de los actantes que intervinieron desde el 2006 al 2014

Nodo	Descripción	Tipo
Ministerio de Salud	Ministerio de Salud	Instituciones públicas del Ecuador
Departamento de bomberos	Departamento de bomberos	
Ministerio de Educación	Ministerio de Educación	
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	
Ministerio de Inclusión Económica y Social	Ministerio de Inclusión Económica y Social	

Ministerio del trabajo y bienestar social	Ministerio del trabajo y bienestar social	
Ministerio de Relaciones Laborales	Ministerio de Relaciones Laborales	
Ministerio de Defensa Nacional	Ministerio de Defensa Nacional	
Ministerio del Interior	Ministerio del Interior	
Dirección Nacional del Rehabilitación Social	Dirección Nacional del Rehabilitación Social	
ARCSA	Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria	
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	
CONAMU	Consejo Nacional de la Mujer	
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia	
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	
Epidemiólogos	Epidemiólogos	
Cruz roja	Cruz roja	
CEMOPLAF	Centro Médico de Orientación y Planificación Familiar	
Kimirina	Kimirina	
Laboratorios INHMT	Laboratorios INHMT	
REDTRASEX-Ecuador	Red de Trabajadoras Sexuales Ecuador	
Asociación Mujeres del Cañar	Asociación Mujeres del Cañar	
Asociación Luchadoras del Azuay	Asociación Luchadoras del Azuay	
Asociación 21 de septiembre	Asociación 21 de septiembre	
Asociación Girasoles en Acción	Asociación Girasoles en Acción	
Asociación 5 de junio	Asociación 5 de junio	
Asociación 22 de junio	Asociación 22 de junio	

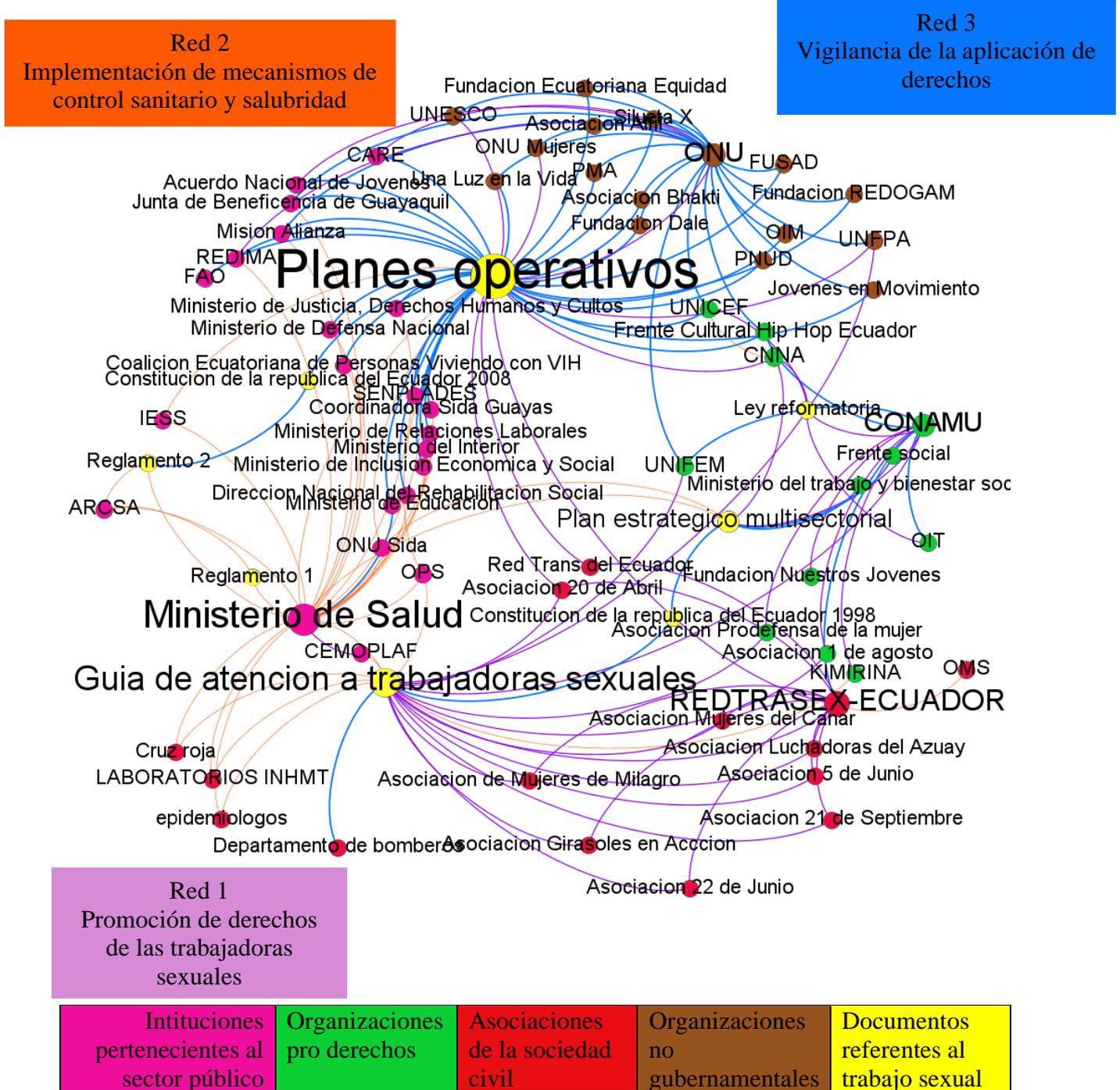
Asociación 20 de abril	Asociación 20 de abril	Organizaciones nacionales
Asociación de Mujeres de Milagro	Asociación de Mujeres de Milagro	
Frente social	Frente social	
ASOPRODEMU	Asociación Prodefensa de la mujer	
Asociación 1 de agosto	Asociación 1 de agosto	
Fundación Nuestros Jóvenes	Fundación Nuestros Jóvenes	
Asociación Alfil	Asociación Alfil	
Asociación Bhakti	Asociación Bhakti	
Coalición Ecuatoriana de Personas Viviendo con VIH	Coalición Ecuatoriana de Personas Viviendo con VIH	
Coordinadora Sida Guayas	Coordinadora Sida Guayas	
Frente Cultural Hip Hop Ecuador	Frente Cultural Hip Hop Ecuador	
Fundación Dale	Fundación Dale	
Fundación Ecuatoriana Equidad	Fundación Ecuatoriana Equidad	
REDOGAM	Red de Organizaciones y Grupos de Ayuda Mutua	
FUSAD	FUSAD	
Jóvenes en Movimiento	Jóvenes en Movimiento	
Junta de Beneficencia de Guayaquil	Junta de Beneficencia de Guayaquil	
Misión Alianza	Misión Alianza	
REDIMA	Red de Dispensarios Médicos	
Red Trans del Ecuador	Red Trans del Ecuador	
Silueta X	Silueta X	
Una Luz en la Vida	Una Luz en la Vida	
OMS	Organización Mundial de la Salud	
CARE	Cooperativa de asistencia y socorro en todas partes	

PNUD	Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo	Organizaciones internacionales
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer	
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	
OIT	Organización Internacional del Trabajo	
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas	
OPS	Organización Panamericana de la Salud	
ONU	Organización de las Naciones Unidas	
ONU Sida	Organización de las Naciones Unidas Sida	
ONU Mujeres	Organización de las Naciones Unidas Mujeres	
UNESCO	La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	
PMA	Programa Mundial de Alimentos	
FAO	La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	
ONU	Organización de las Naciones Unidas	
Guía de Atención a trabajadoras sexuales	Guía nacional de normas y procedimientos de atención integral a las trabajadoras sexuales	Documentos referentes al trabajo sexual
Plan estratégico	Plan Estratégico Multisectorial de la Respuesta Nacional al VIH/SIDA 2007-2015	
Planes operativos	Programa nacional de prevención y control del VIH/SIDA e its.	

	Actualización del plan estratégico multisectorial de la respuesta nacional al VIH/SIDA 2007 – 2015 Planes operativos multisectoriales 2011 -2013	
Reglamento 1	Reglamento de control y funcionamiento a los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual	
Reglamento 2	Reglamento para Otorgar Permisos de Funcionamiento a los Establecimientos Sujetos a Vigilancia y Control Sanitario	
Constitución de la república del Ecuador 1998	Constitución de la república del Ecuador 1998	
Constitución de la república del Ecuador 2008	Constitución de la república del Ecuador 2008	
Ley reformatoria	Ley reformatoria	

Elaborado por la autora en base a la investigación documental.

Figura 2. 1. Red correspondiente a los programas creados en Ecuador en relación con las trabajadoras sexuales



2.6 Conclusiones preliminares

En Ecuador las investigaciones previas se centran en el trabajo sexual de mujeres en la ciudad de Quito tomando en cuenta la explotación de las mujeres que ejercen el trabajo sexual y las normativas que se emplean para el control de la actividad en diversas zonas de la ciudad de Quito. Estas investigaciones difieren de temática en torno a aquellas realizadas en el contexto internacional pues se analizan las diversas normativas sobre el trabajo sexual y la escasa mención de esta en las constituciones, lo que lleva a que el trabajo no sea prohibido, pero tampoco abordado desde políticas laborales. El caso de Colombia al iniciar propuestas de leyes que aborden al trabajo sexual como una actividad laboral ha sido el mayor avance para las trabajadoras sexuales, así también en Uruguay se reconoce a las trabajadoras sexuales como trabajadoras y no como sujetos de control y vigilancia sanitaria.

El control sanitario del trabajo sexual en Ecuador ha sido el eje principal de las política y reglamentos para tomar en cuenta a las trabajadoras sexuales en el ámbito político, sin embargo, esto lleva a que estas ideas se programen en torno al rechazo de la actividad, la cual se arraiga en la sociedad. Hasta el 2014 se han reformado los reglamentos para el control de los lugares en los que se ejerce el trabajo sexual, que son las casas de tolerancia o burdeles, pero hasta la fecha no se ha regulado el trabajo sexual informal. Sin embargo, la principal problemática es el trabajo sexual informal, el cual es un tema poco abordado en las investigaciones e inclusive es dejado de lado por políticas nacionales o locales, inclusive en el contexto internacional tampoco se habla del trabajo sexual informal al ser desconocidas las cifras exactas de las personas que lo ejercen y donde lo ejercen.

Uno de los principales logros en Ecuador es el desvincular al trabajo sexual de la explotación sexual, la trata de personas o la prostitución; estas definiciones están relacionadas con la existencia de la coerción sobre la persona que ejerce dicha actividad por parte de un explotador sexual. En el contexto internacional varios investigadores abordan al trabajo sexual desde la prostitución, esto llega a distorsionar y enraizar la percepción del trabajo sexual como delito. A pesar de que el trabajo sexual no es prohibido ante la ley en la vida cotidiana si se la considera como una actividad que margina y tipifica a quien lo ejerce, por ende, las organizaciones de trabajadoras sexuales se concentran en la promoción de derechos laborales para lograr ganar campo dentro de las políticas públicas a favor de las trabajadoras sexuales algo que en Ecuador aún no se consigue hasta la actualidad. El tener logros como atención médica específica y oportuna para las trabajadoras sexuales permite ganar un campo dentro de la actividad laboral pues indica que estas tienen riesgos específicos a su actividad y

con una atención médica oportuna y especializada resguarda la salud de las trabajadoras sexuales.

La red correspondiente a las políticas y reglamentos creados en relación con las trabajadoras sexuales muestra la discrepancia entre la preocupación del Estado y la de organizaciones de trabajadoras sexual, pues mientras el Estado y sus instituciones buscan el control sanitario desde la prevención de ETS y de ITS las trabajadoras sexuales buscan el reconocimiento de su actividad desde la libreta de salud integral que representa el acceso a mejores condiciones de trabajo. Es así como el control epidemiológico juega un rol decisivo a la hora de crear políticas en relación de las trabajadoras sexual que limitan su trabajo sin enfocarse en las necesidades de estas.

Capítulo 3. Ecuador y los instrumentos de autoridad del trabajo sexual

El anterior capítulo identifico el contexto en el cual se desarrolló el trabajo sexual a nivel internacional y local mediante la exploración de las investigaciones que se lograron recopilar para el desarrollo de la presente investigación. Así también se identificó la introducción del sector de los y las trabajadoras sexuales en la agenda pública del gobierno mediante políticas de intervención sanitaria y la formulación de objetivos centrados en este sector de la sociedad mediante acápites en las políticas referentes al control del VIH en Ecuador. En el análisis de dicho capítulo se destaca la intervención del Estado desde el control epidemiológico de enfermedades e infecciones de transmisión sexual, siendo este el principal discurso bajo el cual se desarrollan las políticas públicas en contraposición a una postura a favor de los derechos laborales y de salud por parte de las organizaciones de las trabajadoras sexuales. Siendo las organizaciones de las trabajadoras sexuales las que participaron de manera directa en la creación de la “Guía Nacional de Normas y Procedimientos de Atención Integral a Trabajadoras Sexuales” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2007a).

Este capítulo pretende identificar la agencia de los actantes del sector público que guían la formulación de instrumentos de autoridad en torno al trabajo sexual en Ecuador a nivel de la autoridad local. Tomando en cuenta el rol de las ideas programáticas en torno a la formulación de instrumentos de autoridad en el contexto ecuatoriano a partir del año 2014, en el cual se analizará la “Ordenanza para el Control del Ejercicio de la Prostitución Sexual en el Cantón Pastaza” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pastaza 2016).

Ordenanza que regula la creación, elaboración y edificación de los centros de diversión y tolerancia del cantón esmeraldas, con la fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio privado, publico o vía pública en el sector de Winchele en el cantón esmeraldas (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas 2014).

Ordenanzas Municipales 313. Codificación de la Ordenanza que reglamenta el control y expendio de bebidas alcohólicas en licorerías, salones, cantinas, billares, discotecas, peñas, karaokes, bares, tiendas, comisariatos; y el control y prevención de infecciones de transmisión sexual y VIH y sida mediante el uso de preservativos en moteles y hoteles, así como también donde se ejerce el trabajo sexual, cabarets, prostíbulos, casa de citas, burdeles y más negocios relacionados con el trabajo sexual (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio 2014).

3.1 El cambio de la política

El trabajo sexual desde el cambio de la política permite ver los diversos factores que intervinieron para la existencia de instrumentos creados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en Ecuador. El cambio de la política no es un cambio desde un solo factor en la política pública, por el contrario este cambio es de tipo multifactorial independiente en el que intervienen ideas, instituciones, estructuras, actores, entre otros (Capano 2009). El análisis de los cambios de la política puede ser visto desde diferentes elementos como los instrumentos, así también se puede observar cómo los distintos elementos influyen en el cambio de la política, ya sea en cambios de primer, segundo y tercer orden (Capano 2013).

Los cambios de primer orden “son cambios instrumentales, que se deciden en función de ajustes de los instrumentos de políticas públicas” (Fontaine 2015a, 104) los cambios que se generan en este nivel son ajustes que se centran en la forma en la que se aborda un problema sin la redefinición del mismo, son nuevas estrategias desde las que se pretende dar solución o mitigar un problema, en este nivel el rol de las ideas se vuelve central pues el papel que desempeñan es la reformulación de instrumentos siendo central en el resultado de la política, es así que las ideas determinan el rumbo de acción de los instrumentos (Hall 1993; Fontaine 2015a).

Para determinar la forma en la que se dan los cambios de la política de primer orden en el trabajo sexual es necesario determinar cómo se da la construcción de instrumentos desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales a partir de su autonomía apoyada en la constitución, lo que le permite crear normativas, ordenanzas, reglamentos en relación con las necesidades de su territorio las cuales complementan políticas, leyes o reglamentos nacionales.

En Ecuador el ejercicio del trabajo sexual en centros de tolerancia a nivel nacional está regulado por el ARCSA. Esto se da a partir del acuerdo ministerial 818 en el año 2009, año a partir del cual se crea el reglamento para otorgar los permisos de funcionamiento a los centros de tolerancia denominado como “Reglamento para Otorgar Permisos de Funcionamiento a los Establecimientos Sujetos a Vigilancia y Control Sanitario”(Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012) el cual fue actualizado por última vez en el 2014. El Ministerio de Salud del Ecuador es el encargado de determinar las condiciones que se exigen para la aprobación del funcionamiento de los centros de tolerancia en lo que se incluyen normas de salubridad hasta el expendio de sustancias dentro de los establecimientos.

El trámite correspondiente a la “Emisión de Permiso de funcionamiento para establecimientos donde se ejerce el Trabajo Sexual” (Gob.ec 2021) se realiza en línea, el cual tiene como valor \$384.00 dólares y se necesita la existencia de un RUC³, el trámite está dirigido para establecimientos como “prostíbulos, burdeles, casas de cita, casas de tolerancia o cualquiera que sea la denominación comercial con que se den a conocer los mismos” (Gob.ec 2021). El permiso emitido tiene la vigencia de un año a partir de la fecha de aprobación.

Este trámite rige hasta la actualidad, en 2022, el cual está disponible en la página web: <https://www.gob.ec/arcsa/tramites/emision-permiso-funcionamiento-establecimientos-se-ejerce-trabajo-sexual>. Para la fecha en la que se realiza la actual investigación no se han emitido nuevas actualizaciones para la emisión de permisos de funcionamiento y tampoco para el reglamento bajo el cual se rigen los establecimientos en los que se ejerce el trabajo sexual.

La distinción entre trabajo sexual y explotación sexual permite que esta actividad no sea perseguida como un delito en Ecuador pues se diferencia entre el trabajo y el delito, esto se da a partir de la postura de organizaciones internacionales respecto a este tema; tal es el caso de la ONU la cual se pronuncia en 2013 respecto al trabajo sexual y la condición del ejercicio libre de la actividad, pronunciamiento mediante ONU mujeres en “*Note on sex work, sexual exploitation and trafficking*”(Un Women 2013, 1). Esto a pesar de los acuerdos llegados en la convención de 1949 de ONU en la cual la prostitución y la explotación sexual son criminalizadas desde la idea de industria del sexo, sin embargo no existió control sobre el cumplimiento de los países que ratificaron a dicha convención (Marcovich, s. f.).

El control de los lugares en los que se ejerce el trabajo sexual y con ello la existencia de un reglamento con el cual se determinen las condiciones de funcionamiento de los centros de tolerancia determina la existencia de una tolerancia y no criminalización de la actividad, sino por el contrario una regulación de la actividad en Ecuador desde las políticas nacionales que existen.

A nivel local en Ecuador cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal tiene potestad de emitir políticas o reglamentos locales que complementen a las nacionales. Esta

³ El registro único del contribuyente se caracteriza por ser “Es un instrumento que tiene por función registrar e identificar a los contribuyentes con fines impositivos y proporcionar esta información a la Administración Tributaria” (Servicio de Rentas Internas 2022) esta herramienta sirve para el control de pago de impuestos para las personas o sociedades que tienen actividad comercial.

característica propia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Ecuador, que tiene cada provincia es apoyada por el artículo 5 de la COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial) que rige a nivel nacional desde el 2010 hasta el 2022 con sus respectivas adaptaciones.

Bajo este artículo del COOTAD los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales tienen la potestad de regular, administrar e intervenir en diversos problemas públicos que se den dentro de su territorio, por ende, en Ecuador tres Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales crearon sus ordenanzas municipales respectivas exclusivamente sobre el ejercicio del trabajo sexual dentro de su territorio. Dichas ordenanzas municipales corresponden al artículo 8 del COOTAD en el cual se señala las facultades de los gobiernos parroquiales, en las que se toma en cuenta la capacidad de dictar acuerdos, normas, resoluciones de manera administrativa (Presidencia de la república 2019).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Pastaza, Esmeraldas y Lago Agrio crean sus respectivas ordenanzas municipales amparadas en el COOTAD con el fin de controlar el trabajo sexual dentro de su territorio y con el fin de complementar a normativas y políticas de control del ejercicio del trabajo sexual que rigen a nivel nacional.

3.1.1 Instrumentos en relación con el trabajo sexual en Ecuador

Los instrumentos permiten que una política o ley consiga sus objetivos, por ende, son un elemento esencial para dirigir una política pública, los cuales son adaptados según el contexto y las necesidades de un problema en específico. En la selección de los diversos instrumentos depende de los actantes que intervienen en la solución de un problema público, es así como los instrumentos de nodalidad, autoridad, organización y tesoro se adecuan según el resultado que se espera obtener (Howlett 2019; Fontaine 2015a).

Los instrumentos de autoridad se caracterizan por la regulación social que se legitima en un marco legal, no siempre son leyes pues también hacen referencia a “comisiones independientes de regulación creadas por agencias semi-autónomas, la regulación del gobierno indirecto (incitativo) emitida por las organizaciones profesionales” (Fontaine 2020, 29), así también se refiere a normativas, ordenanzas entre otras. Muchas veces este tipo de instrumentos no sirven para dar una solución definitiva, sino mitigar algunos efectos propios del problema público (Fontaine 2015a; 2020).

Bajo la concepción de los instrumentos de autoridad se debe destacar las ordenanzas creadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales con el fin de controlar el

ejercicio del trabajo sexual desde diversos parámetros como infraestructura y control sanitario. Estas ordenanzas responden a la necesidad de una regulación de los centros de tolerancia los cuales son asociados a ser un lugar de descontrol y actividades ilegales. Estas ordenanzas nacen como un apoyo al “Reglamento de control y funcionamiento a los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual”(Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2014), documento que se centra en el ejercicio de la actividad en centros de tolerancia o lugares asignados para ejercicio de la misma, así también se toma en cuenta el aspecto sanitario de estos lugares.

A nivel local en Ecuador cada Gobierno Autónomos Descentralizado Municipal tiene potestad de emitir políticas o reglamentos locales que complementen a las nacionales. Esta característica propia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Ecuador, que tiene cada provincia es apoyada por el artículo 5 de la COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial) que rige a nivel nacional desde el 2010 hasta el 2022 con sus respectivas adaptaciones.

Bajo este artículo del COOTAD los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales tienen la potestad de regular, administrar e intervenir en diversos problemas públicos que se den dentro de su territorio, por ende, en Ecuador tres Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales crearon sus ordenanzas municipales respectivas exclusivamente sobre el ejercicio del trabajo sexual dentro de su territorio. Dichas ordenanzas municipales corresponden al artículo 8 del COOTAD la cual menciona que cada circunscripción puede dictar acuerdos, resoluciones y normativas si estas son de carácter administrativo, las cuales no deben intervenir con las disposiciones constitucionales (Presidencia de la república 2019, 10).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Pastaza, Esmeraldas y Lago Agrio crean sus respectivas ordenanzas municipales amparadas en el COOTAD con el fin de controlar el trabajo sexual dentro de su territorio. Uno de los primeros Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales que ejecuta su ordenanza es Lago Agrio, el 28 de noviembre del 2014, fecha en la cual se expide la ordenanza denominada como:

Ordenanza que reglamenta el control y expendio de bebidas Alcohólicas en licorerías, salones, cantinas, billares, Discotecas, peñas, karaokes, bares, tiendas, comisariatos; y El control y prevención de infecciones de transmisión sexual y VIH y sida mediante el uso de preservativos en moteles y Hoteles, así como también donde se ejerce el trabajo sexual, Cabarets,

prostíbulos, casa de citas, burdeles y más negocios Relacionados con el trabajo sexual.
(Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio 2014, 310)

En el capítulo 3 de esta ordenanza titulada como “de los locales destinados a moteles y hoteles, así como también donde se ejerce el Trabajo sexual, cabarets, prostíbulos, casa de citas, burdeles y más negocios relacionados con el trabajo sexual”(Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio 2014, 314) se destaca los acápite relacionados a las normas de los locales y el expendio de bebidas alcohólicas, los cuales deben obtener los permisos para su funcionamiento en su territorio. Esta ordenanza es actualizada y reformada de acuerdo con el nuevo ordenamiento jurídico que se publica en el registro oficial del 28 de noviembre del 2014.

La versión actualizada de esta ordenanza prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas y el ejercicio del trabajo sexual en lugar clandestinos, así también las respectivas sanciones de parte de las instituciones correspondientes. En el artículo 6 acápite n se determinan los horarios en los que funcionan los lugares establecidos para el ejercicio del trabajo sexual. Siendo una ordenanza dirigida hacia el control de los locales en los que se ejerza el trabajo sexual de acuerdo con las respectivas ordenes sanitarias vigentes, se suman los permisos correspondientes al expendio de alcohol, el uso de suelo correspondiente a 500 metros fuera del perímetro urbano (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio 2014).

En Lago Agrio se pondera el control sanitario y de salud dentro de las instalaciones en las que se ejerce el trabajo sexual, se prioriza la revisión ocasional y sin previo aviso a las instalaciones por parte de las autoridades correspondientes para verificar el cumplimiento de las normativas. Esto se afirma en el artículo 17 que se refiere al control sanitario que ejerce la Comisaria Municipal (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio 2014).

En lago agrio se añade la prohibición de emisión de permisos de funcionamiento a locales en los que se ejerza el trabajo sexual si se encuentra cerca de espacios público tales como iglesias, hospitales, escuelas, parques entre otros, la distancia mínima entre los espacios públicos y burdeles es de 1000 metros según dicta la ordenanza (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio 2014).

Esta ordenanza emite normativas adecuadas a su territorio las cuales se centran en el ejercicio del trabajo sexual desde el control de los locales destinados para dicha actividad y el expendio de bebidas alcohólicas, ambas necesitan de un permiso proporcionado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio y el control de este se da por medio de

la Comisaria Municipal, las sanciones correspondientes también se dan desde el Ministerio de Salud, pues en este territorio rige la Ley Orgánica de Salud que se da a nivel nacional.

Esmeraldas fue el segundo Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal en el que se creó una ordenanza en referencia al ejercicio del trabajo sexual en el territorio, esta se denominó como:

Ordenanza que regula la creación, elaboración y edificación de los centros de diversión y tolerancia del cantón esmeraldas, con la fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio privado, publico o vía pública en el sector de Winchele en el cantón esmeraldas. (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas 2014).

Dicha ordenanza se centra en los permisos respectivos para creación y edificación de estructuras fijas y móviles en las que funcionen los centros de tolerancia, está dirigida para el territorio de Esmeraldas, en las que se destaca la existencia de planos y especificaciones técnicas para la creación de centros de tolerancia. Un tema central en esta ordenanza es la adecuación de los centros de tolerancia en 1.5 hectáreas ubicadas en Winchele, lugar exclusivo para la construcción de infraestructuras adecuadas para el ejercicio del trabajo sexual. La ordenanza se centra en la zonificación de las infraestructuras y condiciones de adecuación referente a su ubicación actual (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas 2014).

En Esmeraldas se regula la construcción de locales en los que se ejerza el trabajo sexual con una distancia de 200 a 300 metros de la zona industrial del territorio de Esmeraldas, así también una distancia de 200 a 300 metros en el cual se respete la expansión urbana, dentro de la zona rosa se prohíbe la construcción de “Jardines, Escuelas, Colegios, Centros Religiosos. Cultos e Iglesias, que quedaran totalmente impedidos de edificar o construir” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas 2014, 7). Los locales que funcionen dentro de la zona urbana son aceptados si estos no afectan “con un impacto visual a la colectividad del transeúnte” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas 2014, 7) Se potencia la reubicación de los locales en los que se ejerce una actividad sexual hacia el sector de Winchele, en el cual se ubicara la zona de tolerancia. El permiso de funcionamiento de los locales destinados para el ejercicio del trabajo sexual se gestionará desde la administración municipal con vigencia de un año.

La ordenanza municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pastaza vigente desde diciembre de 2016 se centra en el control del ejercicio de la prostitución, esta se

denomina como “Ordenanza para el Control del Ejercicio de la Prostitución Sexual en el Cantón Pastaza” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pastaza 2016). En la cual se prohíbe el ejercicio del trabajo sexual en las vías no autorizadas, tales como parques, calles, plazas, puentes, pasajes etc. El artículo 3 menciona lo siguiente: “Prohibición. - Esta terminantemente prohibido la práctica de la prostitución sexual, fuera de los lugares autorizados, especialmente en los bienes de uso público, definidos por el Art. 417 del Código Orgánico de Organización territorial Autonomía y descentralización” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pastaza 2016, 2).

La actividad puede ser ejercida sin sanción en los centros destinados para el ejercicio de la actividad como centros de tolerancia autorizados los cuales deben contar con los permisos correspondientes para su funcionamiento. En el caso de infringir los artículos señalados sobre solicitar o negociar servicios sexuales en la vía pública se dispone a la policía nacional, comisaria nacional y afines para la sanción respectiva hacia las personas que busquen servicios sexuales. Así también se promueve a la población la acción de denunciar el ofrecimiento de servicios sexuales en lugares no autorizados, se prohíbe el ejercicio de la prostitución en “teles, hostales, pensiones, residencias, casas de arriendo, departamentos y cuartos que sean utilizados para la práctica de la prostitución”(Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pastaza 2016, 3).

En el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Pastaza se promueve la reinserción laboral y social está destinada hacia la erradicación de la prostitución y de las personas que ejerzan esta actividad dentro del territorio, tal como el artículo 9 dicta lo siguiente “Reinserción. - Las entidades públicas y privadas mediante programas y proyectos productivos. fomentarán de reinserción laboral y social para la erradicación de la prostitución sexual.” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pastaza 2016, 4). Este es uno de los primeros Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales que hablan de la erradicación total del ejercicio de la prostitución dentro de su territorio, sin embargo, no se detallan los mecanismos sociales ni laborales con los cuales se plantea la reinserción de las trabajadoras sexuales.

3.2 Ideas programáticas

El rol de las ideas en torno a la elección de instrumentos y definición de estos caracteriza el abordaje de un problema público y el resultado de este. Por ello las ideas programáticas dan rumbo a la toma de decisiones de los diversos actores que intervienen al momento de la

creación de una política, a la percepción de un problema o a la elección de un instrumento (Kisby 2007).

Las ideas en torno a las ordenanzas emitidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza van en la línea de creación del “Reglamento para Otorgar Permisos de Funcionamiento a los Establecimientos Sujetos a Vigilancia y Control Sanitario”(Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012) el cual se centra en el control de enfermedades, control epidemiológico y un enfoque sanitario, en base a los que se emite el permiso de funcionamiento de los establecimientos en los que se ejerce el trabajo sexual a nivel nacional.

Las ordenanzas municipales promueven el control de expendio de bebidas alcohólicas, condiciones sanitarias de los locales en los que se ejerce el trabajo sexual, control de ITS y ETS y zonificación de los centros de tolerancia bajo la idea de uso de suelo dentro de los territorios correspondientes. El enfoque sanitario promovido por el ARCSA y apoyado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en Ecuador se centra en las condiciones de limpieza de los locales, adecuación de instalaciones, desinfección de las camas y servicios sanitarios, métodos de desinfección, promoción y control de la salud de las trabajadoras sexuales y la prohibición de porte de armas, de violencia, explotación, ingreso de menores de 18 años etc. Las ordenanzas de Lago Agrio y Esmeraldas están argumentadas en base a las ordenanzas dispuestas por el Ministerio de Salud pública en temas de control sanitario.

La zonificación de los centros de tolerancia pretende alejar el ejercicio del trabajo sexual hacia zonas de tolerancia en las cuales la actividad es permitida y exista control sobre la infraestructura, entorno y ambiente. En Esmeraldas se plantea la reubicación de los locales en los que se ejerce el trabajo sexual el cual se pretende que se ejerza fuera de la zona urbana según se señala en el “Art.3.-Condiciones Generales de la Implantación y Reubicación de las infraestructuras de los locales para el trabajo de la actividad sexual y afines”. Así también el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas sugiere alejar esta actividad del espacio público compartido por la ciudadanía, los locales en los que se ejerce el trabajo sexual y los espacios públicos y de servicios sociales deben tener una distancia de 200 o 300 metros a la redonda la zona industrial (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas 2014).

Esto es compartido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio que en el artículo 23 señalan como distancia mínima del perímetro urbano de 500 metros y la existencia de una zona de tolerancia con una distancia de 1000 metros. El Gobierno

Autónomo Descentralizado Municipal de Pastaza señala la prohibición del ejercicio de la prostitución en los espacios públicos aceptando los lugares autorizados con los permisos adecuados (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio 2014; Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pastaza 2016).

Pastaza es el único Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal que denomina al trabajo sexual como prostitución, este determina el control de la prostitución sexual dentro de su territorio bajo la “Ordenanza para el control del ejercicio de la prostitución sexual en el cantón Pastaza” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pastaza 2016) en la cual queda prohibido de ser ejercido en el espacio público y en hoteles o moteles dentro de su territorio, la actividad es permitida en centros que cuenten con los permisos respectivos, se promueve la criminalización del ejercicio de la prostitución fuera de los centros de tolerancia, en las cuales las sanciones respectivas se dan desde las entidades dentro de su territorio. Sin embargo se debe destacar que las sanciones hacia el ejercicio del trabajo sexual se dan desde la infracción de la normativa en la que se detalla las zonas de funcionamiento, las normas sanitarias a cumplirse, el expendio de bebidas alcohólicas, horarios de atención entre otras, en los tres Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, dependiendo de los artículos dispuestos en cada ordenanza en las que se detalla el caso de cierres de los locales por incumplimiento a las disposiciones de la respectiva ordenanza.

Las ordenanzas correspondientes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza se caracterizan por ser un apoyo a las políticas y normativas nacionales que rigen en Ecuador, es así como las ordenanzas se vuelven instrumentos de el “Reglamento de control y funcionamiento a los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012) que se crea con el fin de expedir normas sanitarias para el control del ejercicio del trabajo sexual en Ecuador. Este reglamento es apoyado por instituciones como el ARCSA que pertenece al Ministerio de Salud y que emite los permisos correspondientes para el funcionamiento de los locales en los que se ejerce el trabajo sexual mediante el trámite denominado como “Emisión de Permiso de funcionamiento para establecimientos donde se ejerce el Trabajo Sexual” (Gob.ec 2021).

Las ideas programáticas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales están dirigidas por los lineamientos emitidos por el ARCSA. Estos serán alineados a un perfil sanitario y salubrista con relación a las condiciones en las que se ejerce el trabajo sexual dentro de los establecimientos autorizados, entre las disposiciones que se debe cumplir esta el

aseo de camas, existencia de basureros, adecuada desinfección, existencia de los servicios de agua y luz, sanitarios, duchas entre otros.

La zonificación y sanción se da a partir de la prohibición del ejercicio del trabajo sexuales en lugares que no cuenten con los respectivos permisos de funcionamiento y que acaten las disposiciones determinadas por el Ministerio de salud a través del ARCSA. Las estructuras como comisarías y policía municipal, comunitaria se vuelven fundamentales al momento de la vigilancia y sanción de los locales en los que se ejerce el trabajo sexual y que no cumplen con las normativas impuestas bajo las ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza.

3.3 Estructura y agencia de los instrumentos de la política

Las ordenanzas municipales correspondientes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza están ligados directamente a los reglamentos que existen desde 2009. Inicialmente los lugares en los que se ejercía el trabajo sexual estaban regulados mediante el “Reglamento para Otorgar Permisos de Funcionamiento a los Establecimientos Sujetos a Vigilancia y Control Sanitario” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012) que posteriormente se denominara en 2012 como “Reglamento de control y funcionamiento a los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012). En este documento se establecen parámetros de funcionamiento específicos para los establecimientos en los que se ejerce el trabajo sexual, estos se centran en la salubridad y la sanidad de los establecimientos, acotándose disposiciones como la prohibición de menores de 18 años en los establecimientos y la prohibición del porte de armas. Las ordenanzas se rigen bajo principios de sanidad, salubridad, existencia de permisos de funcionamiento, sectorización y criminalización del ejercicio del trabajo sexual en la vía pública como se presenta en la tabla 3.1.

Tabla 3. 1. Actores e ideas programáticas de las ordenanzas de los GADM de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza

Actores	Descripción	Sector
GADM Lago Agrio	Forma de organización territorial dentro del Estado Ecuatoriano	Público
GADM Esmeraldas	Forma de organización territorial dentro del Estado Ecuatoriano	Público

GADM Pastaza	Forma de organización territorial dentro del Estado Ecuatoriano.	Público
Comisaria municipal	Apoyo en los procesos municipales desde la verificación del cumplimiento de normativas y aplicación de las sanciones correspondientes	Público
Policías Municipales	Control y vigilancia dentro del territorio del GADM	Público
Consejo de Protección de Derechos	Formulación, control, seguimiento y evaluación de políticas públicas en referencia a la protección de derechos en el territorio correspondiente al GADM.	Público
Junta de protección de derechos	Protección, garantía y defensa de los derechos individuales y colectivos de la población en el territorio correspondiente al GADM.	Público
DINAPEN	Defensa de los derechos y prevención de la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes.	Público
Fiscalía	Institución autónoma que tiene la función procesal penal y el acceso a justicia en el Ecuador.	Público
Comisaria Nacional	Encargada de los operativos que les corresponda por ley, entre estos el control en centros de tolerancia y vigilancia de los respectivos permisos de funcionamiento.	Público
ARCSA	Organismo de control y regulación de productos regulados y establecimientos sujetos a vigilancia y control sanitario.	Público
Ministerio de ambiente	Encargado del diseño, ejecución y vigilancia de políticas ambientales.	Público
Unidad de policía comunitaria	Institución encargada de la prevención de delitos y de	Público

	brindar seguridad a las comunidades dentro de Ecuador.	
Ministerio del Interior	Vigilancia y control del orden público interno de Ecuador.	Público
Comandancia de Policía	Órgano de administración de la Policía Nacional de Ecuador.	Público
Intendencia General de Policía de Sucumbíos	Institución encargada de la ejecución y administración de políticas relacionadas al control del orden público.	Público
Ministerio de turismo	Institución encargada de la formulación, ejecución, vigilancia y seguimiento de políticas relacionadas con el turismo.	Público
Ministerio de Salud	Institución rectora del sistema de salud y encargada de la formulación y seguimiento de políticas de salud y el funcionamiento de establecimientos de salud públicos y privados en el Ecuador.	Público
Comisaria de salud	Institución encargada de la supervisión y control del cumplimiento de las ordenanzas en relación con la salud.	Público

Elaborado por la autora en base a las ordenanzas municipales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio (2014), Esmeraldas (2014) y Pastaza (2016).

Los nodos de la red correspondiente a los instrumentos del ejercicio del trabajo sexual se forman a partir de los actores que intervienen en la creación de las ordenanzas correspondientes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza. En la tabla 3.2 se presentan los nodos que se utilizaron para la red de la figura 3.1.

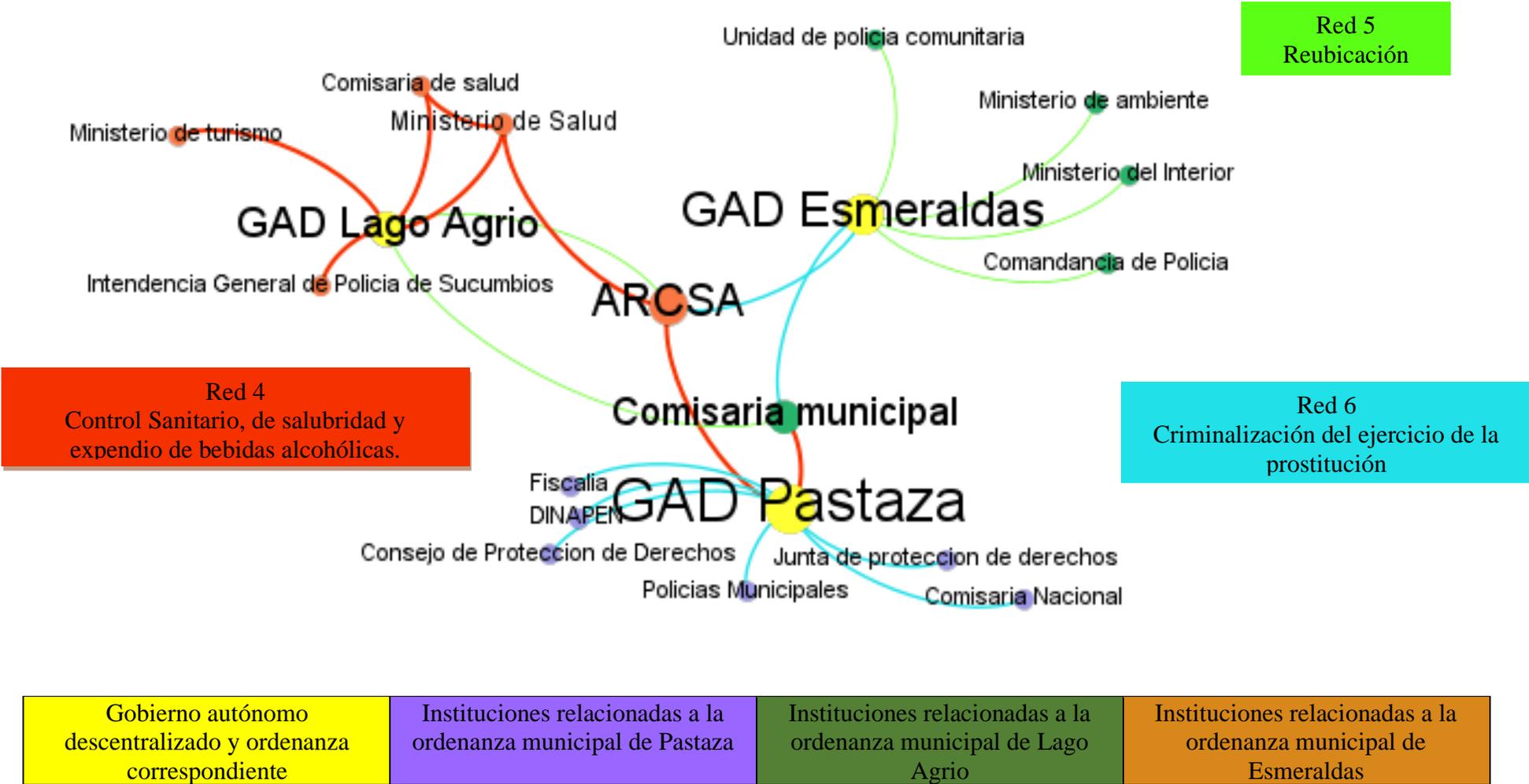
Tabla 3. 2. Nodos de la red de instrumentos de autoridad

Nodo	Descripción	Tipo
GADM Lago Agrio	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal	Instituciones públicas

	de Lago Agrio	
GADM Esmeraldas	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas	
GADM Pastaza	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pastaza	
Comisaria municipal	Comisaria municipal	
Policías Municipales	Policías Municipales	
Consejo de Protección de Derechos	Consejo de Protección de Derechos	
Junta de protección de derechos	Junta de protección de derechos	
DINAPEN	Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes	
Fiscalía	Fiscalía	
Comisaria Nacional	Comisaria Nacional	
ARCSA	Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria	
Ministerio de ambiente	Ministerio de ambiente	
Unidad de policía comunitaria	Unidad de policía comunitaria	
Ministerio del Interior	Ministerio del Interior	
Comandancia de Policía	Comandancia de Policía	
Intendencia General de Policía de Sucumbíos	Intendencia General de Policía de Sucumbíos	
Ministerio de turismo	Ministerio de turismo	
Ministerio de Salud	Ministerio de Salud	
Comisaria de salud	Comisaria de salud	

Elaborado por la autora en base a las ordenanzas municipales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio (2014), Esmeraldas (2014) y Pastaza (2016).

Figura 3. 1. Red correspondiente a las ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza



3.4 Conclusiones preliminares

El cambio de la política correspondiente al cambio de primer orden se refiere a la elaboración de instrumentos, los cuales no implican cambios significativos. Los instrumentos en referencia a los reglamentos que rigen para el control del ejercicio del trabajo sexual se materializan en las ordenanzas emitidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza los cuales han servido como un instrumento de control sobre ejercicio del trabajo sexual en los territorios correspondientes. EL fin de estos instrumentos es apoyar a las normativas nacionales como lo es el “Reglamento de control y funcionamiento a los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual”(Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012) vigente desde el 2012 y con adecuaciones correspondientes en 2014 y 2015 el cual sirve para la emisión de los permisos de funcionamiento de los establecimientos en los que se ejerce el trabajo sexual.

Estas ordenanzas se centran en la regularización y sanción del ejercicio del trabajo sexual si no se acatan los artículos mencionados en los documentos correspondientes en los que se incluye a entidades como la policía nacional, comisaria municipal, fiscalía, Ministerio de Salud, entre otros, para la respectiva sanción en caso de incumplimiento de los artículos correspondientes a las ordenanzas municipales. El control sanitario dispuesto desde el ministerio de salud mediante el ARCSA afianza ideas programáticas para la creación de los instrumentos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales pues las ordenanzas abordan temas como la adecuación de instalaciones, zonificación de los centros de tolerancia y sanciones correspondientes a prácticas prohibidas.

Estos instrumentos dictan la manera en la cual el trabajo sexual es aceptado abordando problemas como ubicación y sanidad sin embargo deja de lado las condiciones de explotación laboral que puede existir dentro los locales, no se toma en cuenta temas como derechos laborales y por ende solo mitigan el problema del crimen, control de enfermedades y sanidad de los centros de tolerancia que son asociados al estigma del trabajo sexual como una actividad peligrosa relacionada con la explotación sexual. El trabajo sexual visto desde la prostitución en Pastaza es criminalizado fuera de los centros de tolerancia o locales especiales para su ejercicio, los contactos en espacios públicos o el ofrecimiento de servicios sexuales en la vía pública es denunciada ante la fiscalía correspondiente. También se topan temas como la

reinserción de las trabajadoras sexuales asociándolo con la explotación sexual y dejando de lado la autonomía de las trabajadoras sexuales sobre sus cuerpos.

Capítulo 4. Posicionamiento de los instrumentos autoridad en el ejercicio del trabajo sexual en Ecuador

En la presente investigación se ha abordado el problema público del trabajo sexual desde la perspectiva de políticas, leyes y ordenanzas lo cual nos ha permitido explicar que ideas han intervenido en la composición de dichos documentos. Analizar los cambios de primer orden desde el cambio de instrumentos propuesto por Peter Hall (1993) nos permite identificar como se posicionan los instrumentos en una política pública y como esta política se adapta al rol de las ideas dentro de una red, esto mediante la incorporación del enfoque ideacional de Kisby (2007) en el cual se determinará que la creación de los diversos instrumentos corresponde a las ideas programáticas dentro de la red.

La agencia de los actores dentro de la red tiene un rol crucial para entender cómo se han incorporado las diversas ideas a los programas, leyes, políticas, etc. Es así como el presente capítulo se centra en explicar cómo se da el cambio de primer orden de las ordenanzas, leyes, políticas referentes al trabajo sexual en Ecuador para lo cual analizaremos la estructura de la red de las ordenanzas municipales, leyes del ejercicio del trabajo sexual, así como una comparación de las redes que se crearon en relación a los programas y políticas previo al 2014.

4.1 Transición de las agendas sobre el trabajo sexual en políticas públicas e instrumentos

Alrededor del trabajo sexual se han creado diversas políticas e instrumentos para el control de la actividad, por ende, las agendas se han construido desde la identificación del trabajo sexual como un problema público, el cual está atravesado por diversas ideas programáticas como son la vigilancia de salud, de sanidad, salubridad, sanción y control del ejercicio del trabajo sexual según el incumplimiento y cumplimiento de las normativas creadas.

En el análisis del contexto previo al 2014 en relación con políticas públicas sobre el trabajo sexual en Ecuador se ha determinado la existencia de políticas centradas en el control de enfermedades con el apoyo de reglamentaciones ligadas a la vigilancia de la sanidad y salubridad de los establecimientos en los que se ejerce el trabajo sexual. A partir del 2014 los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza crean sus respectivas ordenanzas con el fin de reglamentar el ejercicio del trabajo sexual de

acuerdo con las necesidades de su territorio. Los actantes que conforman la red de estos dos momentos en los que se ejerce el trabajo sexual se caracterizan por ser organizaciones internacionales y nacionales los cuales se guían por diversas ideas programáticas que se posicionan en la elaboración de políticas e instrumentos.

Las ideas programáticas van a jugar un rol importante en la creación de políticas públicas y de instrumentos de autoridad sobre el ejercicio del trabajo sexual, están van a guiar el resultado de las políticas e instrumentos, pues las ideas y los agentes de la estructura tienen una relación interactiva en la cual toman las ideas programáticas y a partir de estas pueden introducir ideas afines o nuevas en la red (Kisby 2007). Los instrumentos se verán permeados por ideas pragmáticas de la red de políticas pues existen ideas programáticas que rigen en la creación de ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Existen por ello instituciones que están presentes en las dos redes tal como se demuestra en la figura 4.1.

Una de las discusiones que existen alrededor del trabajo sexual es el tema de los derechos laborales de las trabajadoras sexuales, la cual es una agenda impulsada por las diversas organizaciones de trabajadoras sexuales en el país. En Ecuador en el año 2007 la agenda de las trabajadoras sexuales fue impulsada por la Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex), los cuales intervinieron en la creación de la Guía Nacional de Normas y Procedimientos de Atención Integral a Trabajadoras Sexuales. Al ser una de las principales organizaciones que trabajaron en este documento que posteriormente serviría para el ejercicio del trabajo sexual se realizó una entrevista para determinar cuál era la agenda de la organización y su percepción frente a las diversas ordenanzas que se crean a nivel nacional y regional con relación al ejercicio del trabajo sexual.

Uno de los principales objetivos de RedTraSex es la “promoción, reconocimiento y respeto de los derechos humanos de las trabajadoras sexuales” (RedTraSex 2022), en especial se habla del reconocimiento de los derechos laborales de las mismas. Dicha organización acopla a diversos países entre ellos a Ecuador en su respectivo momento, organizaciones que están afiliadas a RedTraSex son autónomas y deben cumplir criterios como la integración de mujeres mayores de edad que ejerzan el trabajo sexual de manera libre y voluntaria.

La secretaria de la RedTraSex Lucy Esquivel comenta que no existen políticas públicas para las trabajadoras sexuales en la región, la única preocupación de los gobiernos es la investigación de las trabajadoras sexuales para la prevalencia del VIH o infecciones de

transmisión sexual⁴. Así también las trabajadoras sexuales son víctimas de vulneración de los derechos humanos debido a las diversas ordenanzas que se formulan en los municipios, esta es una traba para el ejercicio del trabajo sexual pues lleva a que este se desempeñe de manera clandestina. Las zonas de tolerancia son formas en las que se limita como y donde se puede ejercer el trabajo sexual prohibiendo el ejercicio libre del trabajo sexual.

Las trabajadoras sexuales proponen mejorar las condiciones en las que el trabajo sexual se ejerce, dejando de lado la intervención de empleados públicos que puedan intimidar y extorsionar a las trabajadoras sexuales pues una regulación hace que alguien imponga lo que el funcionario desea. Al ser consideradas como sujetas de derecho impide la extorsión de las trabajadoras sexuales en los lugares en los que se ejerce el trabajo sexual y así también en la inclusión de las trabajadoras sexuales a la discusión de la agenda pública de los gobiernos.

Para Lucy Esquivel las políticas salubristas que se han creado en la región tienen dos elementos centrales que son demostrar que la población de trabajadoras sexuales tiene la prevalencia más baja de contagios de VIH e infecciones de transmisión sexual. Una vez demostrado la innecesaria preocupación del gobierno por los contagios se puede acceder a políticas mejor enfocadas en cuanto al reconocimiento de los derechos de las trabajadoras sexuales, estas políticas deben ser construidas por y para las trabajadoras sexuales.

La violencia que se ejerce a las trabajadoras sexuales se da desde las instituciones gubernamentales, estas a la par al crear normas u ordenanzas para el control del trabajo sexual que dictan las condiciones en las que el trabajo sexual se debe ejercer. Esto se pudo verificar al analizar los diversos documentos que acogen los permisos de funcionamiento de los locales en los que se ejerce el trabajo sexual, políticas de prevención y control del VIH, ordenanzas municipales, los cuales se pueden observar en la tabla 4.1.

Tabla 4. 1 Documentos analizados referentes al trabajo sexual en Ecuador

Título	Descripción
“Guía Nacional de Normas y Procedimientos de Atención Integral a Trabajadoras Sexuales” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2007a)	Guía para atención de trabajadoras sexuales en el sector salud que pondera el control de ITS y ETS

⁴ Entrevista a actor clave Lucy Esquivel secretaria de la Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex)

“Plan estratégico multisectorial de la respuesta nacional al VIH/sida 2007 – 2015”(Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2007b)	Plan de control y prevención del VIH-Sida
“Programa nacional de prevención y control del VIH/sida e its. Actualización del plan estratégico multisectorial de la respuesta nacional al VIH/sida 2007 – 2015 Planes operativos multisectoriales 2011 -2013” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2011)	Plan de control y prevención del VIH-Sida
“Reglamento de control y funcionamiento a los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012)	Documento con criterios para otorgar permisos de funcionamiento a lugares en los que se ejercer el trabajo sexual
Ordenanza que regula la creación, elaboración y edificación de los centros de diversión y tolerancia del cantón esmeraldas, con la fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio privado, publico o vía pública en el sector de Winchele en el cantón esmeraldas. (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas 2014)	Ordenanza Municipal de Esmeraldas
Ordenanzas Municipales 313. Codificación de la Ordenanza que reglamenta el control y expendio de bebidas alcohólicas en licorerías, salones, cantinas, billares, discotecas, peñas, karaokes, bares, tiendas, comisariatos; y el control y prevención de infecciones de transmisión sexual y VIH y sida mediante el uso de preservativos en moteles y hoteles, así como también donde se ejerce el trabajo sexual, cabarets, prostíbulos, casa de citas, burdeles y más negocios relacionados con el trabajo sexual. (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio 201	Ordenanza Municipal de Lago Agrio
“Ordenanza para el Control del Ejercicio de la Prostitución Sexual en el Cantón Pastaza” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pastaza 2016).	Ordenanza Municipal de Pastaza

Elaborada por la autora en base a la investigación documental

Otra de las organizaciones que conglomeran a las trabajadoras sexuales en América Latina es la Plataforma Latinoamericana de Personas que Ejercen Trabajo Sexual (PLAPERTS) su objetivo es dar una respuesta efectiva a las problemáticas y necesidades de las trabajadoras sexuales, así también trabajan en su capacitación y empoderamiento. PLAPERTS identifica la

existencia de estigmatización, criminalización y la discriminación del trabajo sexual en sus países miembros (Brasil, Ecuador, México y Perú) sobre promoción y respeto de los derechos de las personas que ejercen el trabajo sexual (PLAPERTS 2022).

Karina Bravo Coordinadora Regional de PLAPERTS en su entrevista comenta que el trabajo sexual en Ecuador no es ilegal sin embargo este no se reconoce como trabajo⁵, no está reconocido en la ley, las propuestas de las trabajadoras del sexo son archivadas en la Asamblea lo que impide que se visibilice a este grupo de la población dentro de la agenda de gobierno o en los proyectos de la Asamblea Nacional. Si el trabajo sexual no se reconoce como un trabajo con las respectivas garantías laborales la vulneración de derechos está a la orden del día pues las trabajadoras sexuales se enfrentan a escenarios de violencia y abuso de la autoridad.

Hasta la fecha solo existen programas y ordenanzas de control hacia el ejercicio del trabajo sexual, ordenanzas a base de las cuales incluso se sanciona el ejercicio del trabajo sexual según lo estipula cada municipio, estas ordenanzas han sido creadas sin la participación de las trabajadoras sexuales desde la mirada de los trabajadores públicos que plantean las ideas como zonas de tolerancia o prevención del trabajo sexual en las calles tal como se ha dado con las tres ordenanzas de Pastaza, Lago Agrio y Esmeraldas que se han revisado en la presente investigación. En el caso de Ecuador el reconocimiento del trabajo sexual como un trabajo con sus respectivos derechos laborales implicaría la existencia de garantías laborales, seguro social, regulación de espacios, reconocimiento de otros derechos que serían agregados para las trabajadoras sexuales, atención integral de salud, entre otros.

Las políticas de VIH y Sida que existen en Ecuador no son suficientes para abordar el problema público referente a la situación de las trabajadoras sexuales pues se necesitan tratar temas como la prevención de violencia, salud sexual y reproductiva, un enfoque integral de salud y derechos para las trabajadoras sexuales. Para la fecha de investigación los documentos que se han analizado respecto al VIH y Sida tienen como grupo objetivo de la política a las trabajadoras sexuales por el riesgo de su actividad, sin embargo, se ha demostrado que las trabajadoras del sexo tienen un bajo índice de contagio.

La agenda pública es negada para las trabajadoras sexuales al no ser consideradas como una población que intervengan en la creación de políticas, no se atiende a las trabajadoras

⁵ Entrevista a Karina Bravo Coordinadora Regional de PLAPERTS

sexuales desde sus contextos lo que impide que sus demandas sean solventadas, siendo vulneradas y dejadas de lado por conquistas pequeñas como el control de enfermedades.

4.2 Estructura de la red

A lo largo de los capítulos hemos observado dos redes, una previo al 2014 que incorpora a los diversos programas y políticas referentes al trabajo sexual, así también se incorpora los reglamentos referentes a la emisión de los permisos de funcionamiento de los lugares en los que se ejerce el trabajo sexual. En la red antes mencionada observamos a los actores centrales de la red que se alinean al área de salud, estos centran a las ideas en torno al control de infecciones y enfermedades de transmisión sexual, así como al control sanitario.

La “Guía Nacional de Normas y Procedimientos de Atención Integral a Trabajadoras Sexuales” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2007a) y el “Reglamento para Otorgar Permisos de Funcionamiento a los Establecimientos Sujetos a Vigilancia y Control Sanitario”(Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012) fueron los ejes principales frente a los cuales los diversos actores se conglomeraron.

En esta red se observan que la influencia de las ideas programáticas se da alrededor de actores esenciales como el Ministerio de Salud del Ecuador, ARCSA, ONU y RedTraSex. Como se distinguió el acápite anterior Redtrasex trabaja a favor de los derechos de las trabajadoras sexuales, alineando la discusión en torno a la promoción de derechos, así como sucede con ONU.

La ejecución de programas y reglamentos se da alrededor del Ministerio de Salud del Ecuador y el ARCSA los cuales son los organismos rectores mediante los cuales se crea y se aplica la política y las reglamentaciones, estos actores se vuelven centrales dentro de la red pues acoplan en ellos las ideas de control sanitario y control de ITS y ETS. En base a estos actores se acoplan diversos actores tales como la OPS encargada del sistema de salud interamericano.

A partir del 2014 se analizan las redes que se forman respecto a las ordenanzas municipales de Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza. En esta red observamos como cada municipio organiza el control del ejercicio del trabajo sexual en su territorio y observamos como determinados actores influyen dentro de la red tal como es el ARCSA. En esta red no se encuentra la sociedad civil pues las ordenanzas se centran en la prohibición del ejercicio del trabajo sexual en la vía pública e incluyen para el

control a Comisarias Municipales, Unidades de Policía comunitaria, Comisaria Municipal y al Ministerio de Salud Pública del Ecuador para el control sanitario de los establecimientos que existan en las zonas de tolerancia.

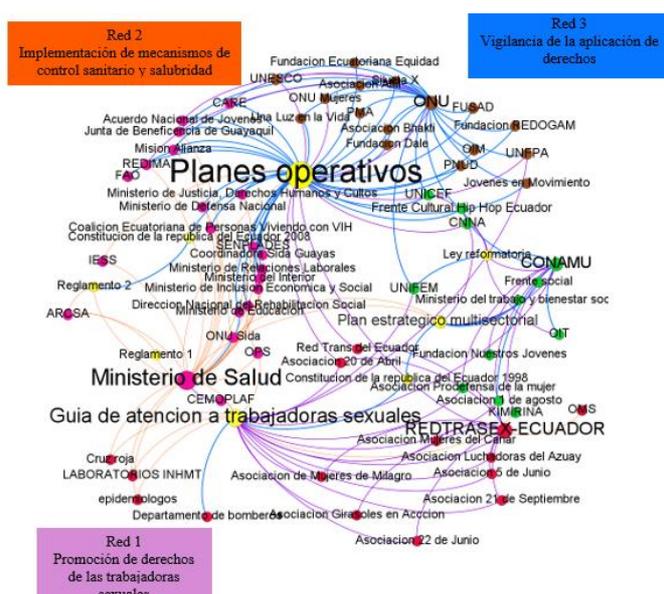
4.3 Estadísticas del modelo Gephi

Tabla 4. 2 Elementos estadísticos de Gephi

Concepto	Definición
Grado medio	Número medio de conexiones no ponderadas en una red
Densidad	Demuestra la conexión en una red, si es igual a 1 se trata de una red totalmente conectada las medidas más bajas de una muestran la proximidad de la conexión.
Modularidad	Determina el número de comunidades presentes en un gráfico
Longitud media de la ruta	Demuestra la interconexión del gráfico, si el grafo está conectado entre sí el resultado de longitud y diámetro será igual a 1.

Elaborado por la autora a partir de Cherven (2013)

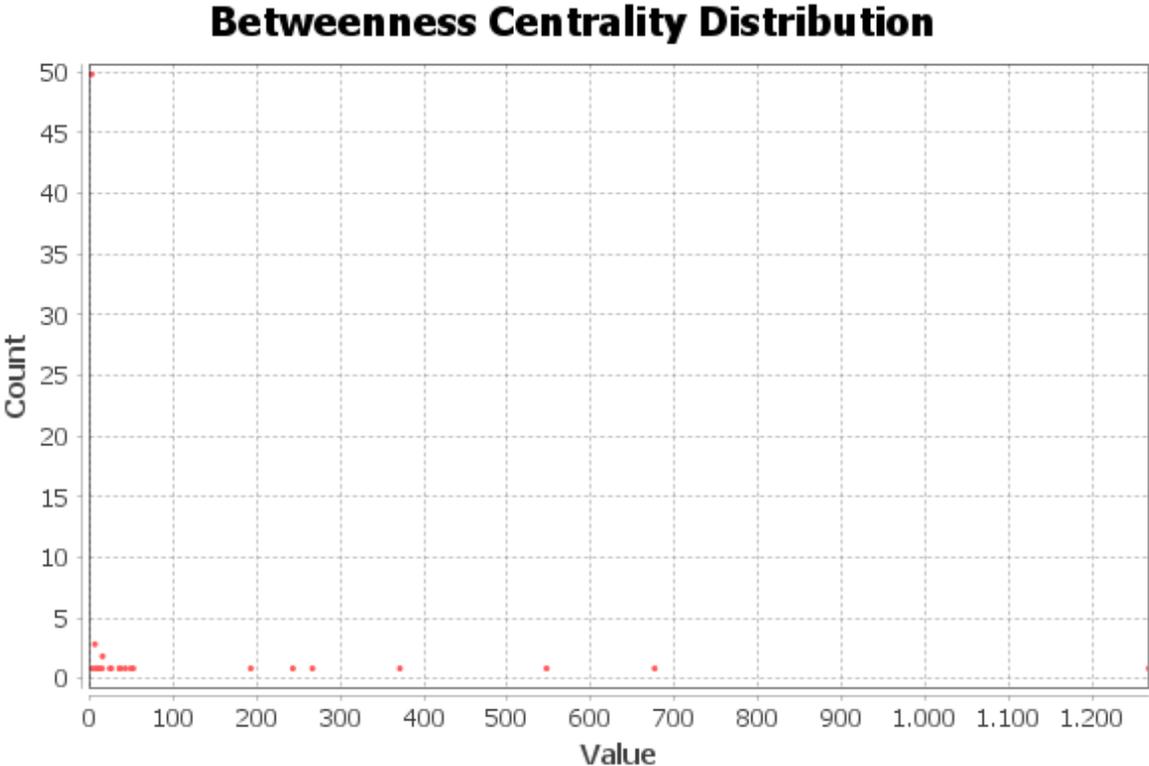
Figura 4. 1 Red previa al 2014 de programas y reglamentaciones del trabajo sexual



Fuente: Gephi 2022

Al analizar el grado medio podemos ver el número de conexiones no ponderadas en la red, en la figura 4.1 tiene como datos un grado medio de 3,945 y de grado medio ponderado de 8,52; esto quiere decir que en nuestra red existe una conectividad alta en la red en comparación al grado medio. La densidad del grafo tiene un valor de 0,055 es decir que la red no está totalmente conectada entre sí, existe una conexión baja de la red pues los diversos actores se encuentran disgregados y no tienen una conexión entre sí.

Figura 4. 2 Intermediación de actores de la red de política



Fuente: Gephi 2022

La longitud media de ruta en la figura 4.1 es de 2,47 con un diámetro de 5, lo que nos demuestra que cualquier nodo está a menos de 2,47 grados de otro nodo y que ningún nodo está separado por más de 5 grados.

Con estos datos podemos demostrar como los diversos actores se encuentran en el centro y tienen un rol más importante en la toma de decisiones basadas en este caso en ideas de salubridad y control del trabajo sexual. Es así como los programas y políticas que se analizaron corresponden a ideas dadas por los expertos de las políticas, personas que consideran que centrarse en la prevención de infecciones y enfermedades de transmisión sexual es central para abordar el problema público de las trabajadoras sexuales.

En este mapa de actores se puede observar tres actores representativos dentro de la red, el principal es el Ministerio de salud, el cual se encarga de dictar políticas de salud respecto al control de infecciones y enfermedades de transmisión sexual, así como las condiciones de salubridad de las instalaciones en las que ejerce el trabajo sexual a las cuales se les otorga un permiso de funcionamiento. El segundo actor clave es la ONU que esta afín a las políticas de control y prevención de VIH-Sida, así también agrupa a las organizaciones que velan por los derechos de las mujeres y derechos humanos en general. RedTraSex es el tercer actor clave dentro de la red pues conglogera a las organizaciones de trabajadoras sexuales del Ecuador las cuales buscan que se reconozca el trabajo sexual como un trabajo siendo esta red alejada de los principios e ideales del Ministerio de Salud.

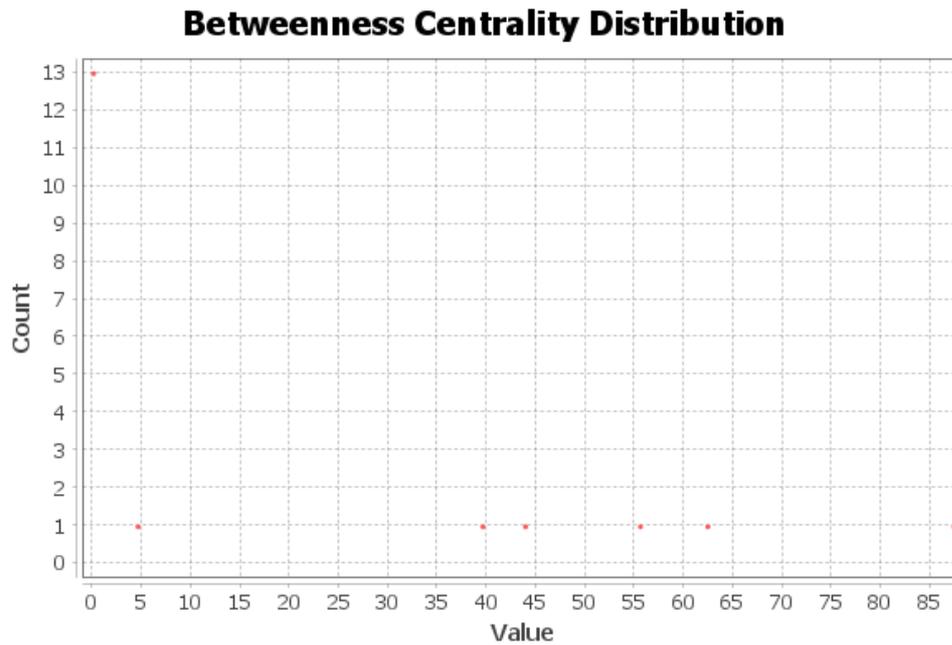
Figura 4. 3 Red de ordenanzas municipales



Fuente: Gephi 2022

Mientras que en la figura 4.3 tiene un grado medio de 2,31 con un grado medio ponderado de 4,84 es decir que las conexiones son altas con relación al grado medio. En la red la densidad tiene un valor de 0,129, es decir que la conexión en la red es baja por ellos los actores están separados.

Figura 4. 4 Intermediación de actores de la red de ordenanzas municipales



Fuente: Gephi 2022

La longitud media de ruta de la figura 3.1 es de 2,713 con un diámetro de 4 lo que nos indica que cualquier nodo suele estar a menos de 2,713 grados de otro nodo y que ningún nodo se encuentra separado por más de 4 grados.

El grafo que corresponde a la red de instrumentos nos muestra a los diversos actores que intervienen de manera directa e indirecta en la ejecución de las ordenanzas, encontramos aquí una red más compleja la cual tiene en el centro al ARCSA que es una de las instituciones que regula los permisos de funcionamiento de los locales en los que se ejerce el trabajo sexual y a partir de los cuales se crean las ordenanzas municipales correspondientes a los GAD's de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza que son los actores principales dentro de la red.

4.4 Comparación de la red

Los cambios de primer orden se observan a partir de la creación de ordenanzas municipales en cada territorio con el fin de regular el trabajo sexual en cada provincia, bajo esta premisa se sanciona al trabajo sexual en la vía pública y se condiciona su ejercicio en las zonas de tolerancia. Los locales deben cumplir lo que dicta la ordenanza correspondiente y a la par intervienen actores para vigilar el cumplimiento de lo dispuesto.

La figura 4.5 compara la red de políticas públicas y ordenanzas, aquí se observa que la primer red tiene una amplia cohesión de instituciones afines a la idea programática de control de enfermedades, control sanitario y de salubridad; esto se da a partir de la creación de la “Guía Nacional de Normas y Procedimientos de Atención Integral a Trabajadoras Sexuales” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2007a) el “Reglamento para Otorgar Permisos de Funcionamiento a los Establecimientos Sujetos a Vigilancia y Control Sanitario”(Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012) creado en 2008 y renovado en 2012, finalmente la adaptación exclusiva para los establecimientos en los que se ejerce el trabajo sexual denominado como “Reglamento de control y funcionamiento a los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012).

Los cambios de instrumentos desde los reglamentos para obtener permisos de funcionamiento y las ordenanzas municipales correspondiente a cada red se caracterizan por la calibración de los instrumentos de autoridad con los cuales se pretende alcanzar los objetivos respecto al control del ejercicio del trabajo sexual en cada territorio, bajo esto se crean normas, condiciones, adecuación de espacios con el fin de ejercer el trabajo sexual en las zonas de tolerancia.

La creación de las ordenanzas municipales correspondientes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza deben corresponder a las reglamentaciones o políticas superiores existentes que rijan a nivel nacional, como es el caso de las políticas y los reglamentos que corresponden a la red de políticas. Esta pertenencia de las ordenanzas municipales a normativas superiores determina el tratamiento del ejercicio del trabajo sexual en los territorios locales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza, desde las ideas programáticas de control de salud, control sanitario y de salubridad de los establecimientos. Las ordenanzas van a tener variaciones específicas en cada territorio que corresponde a las necesidades de la comunidad como el precautelar el orden público de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Por lo tanto, las ideas programáticas se insertan para el control del expendio de bebidas alcohólicas, reubicación, criminalización del ejercicio del trabajo sexual en las vías públicas, etc.

En este capítulo se observan la comparación de dos redes, una corresponde a las políticas y programas referentes al trabajo sexual que pertenece al capítulo 2 y la otra a los instrumentos del trabajo sexual dado por las ordenanzas municipales que se analiza en el capítulo 3, estas redes abarcan al trabajo sexual desde políticas e instrumentos de manera respectiva y se componen por actores diferentes en cada red. Se observa que en la primera red intervienen

varios actores pues son los que influyen en la creación de políticas y programas de manera directa, entre estos están organizaciones internacionales como ONU y OPS, instituciones públicas como Ministerios e instituciones que velan por los derechos humanos y son privadas, también se incluyen a las organizaciones de trabajadoras sexuales dentro de la toma de decisiones para la elaboración de los documentos respectivos. Esta red se centra en el control sanitario de la propagación de enfermedades de transmisión sexual, así como abarca un control de la salubridad de los establecimientos en los que se ejerce el trabajo sexual, esto se da a la prevalencia de las instituciones nacionales e internacionales de salud y control de ITS y de ETS dejando de lado a las necesidades y propuestas de las trabajadoras sexuales sobre la construcción de políticas en torno a los derechos laborales de las trabajadoras sexuales.

La red de instrumentos con las ordenanzas municipales nos deja ver una red más corta y cohesionada entre sí, la cual se relaciona de manera directa con instituciones como el Ministerio de Salud del Ecuador y el ARCSA, instituciones que velan por la sanidad y salubridad al igual que en la red 1, con relación al trabajo sexual, sin embargo el peso de las ideas de sanidad y salubridad son menos influyentes pues en esta red se busca el control del ejercicio del trabajo sexual, sectorizándolo y sancionándolo si se lo realiza en la vía pública desde la aplicación de las ordenanzas en los diversos territorios.

Las ideas en torno a la red de ordenanzas municipales identifican como se alinean los actores de las instituciones del sector público a la idea de salubridad, reubicación y criminalización. La idea de salubridad y sanidad se refuerza desde la primera red en la cual el control de enfermedades juega un rol crucial al momento de abordar a las trabajadoras sexuales en temas de salud y la emisión de permisos de funcionamiento a los locales, sin embargo, esta idea es desplazada a un segundo plano por las ideas de control del ejercicio del trabajo sexual.

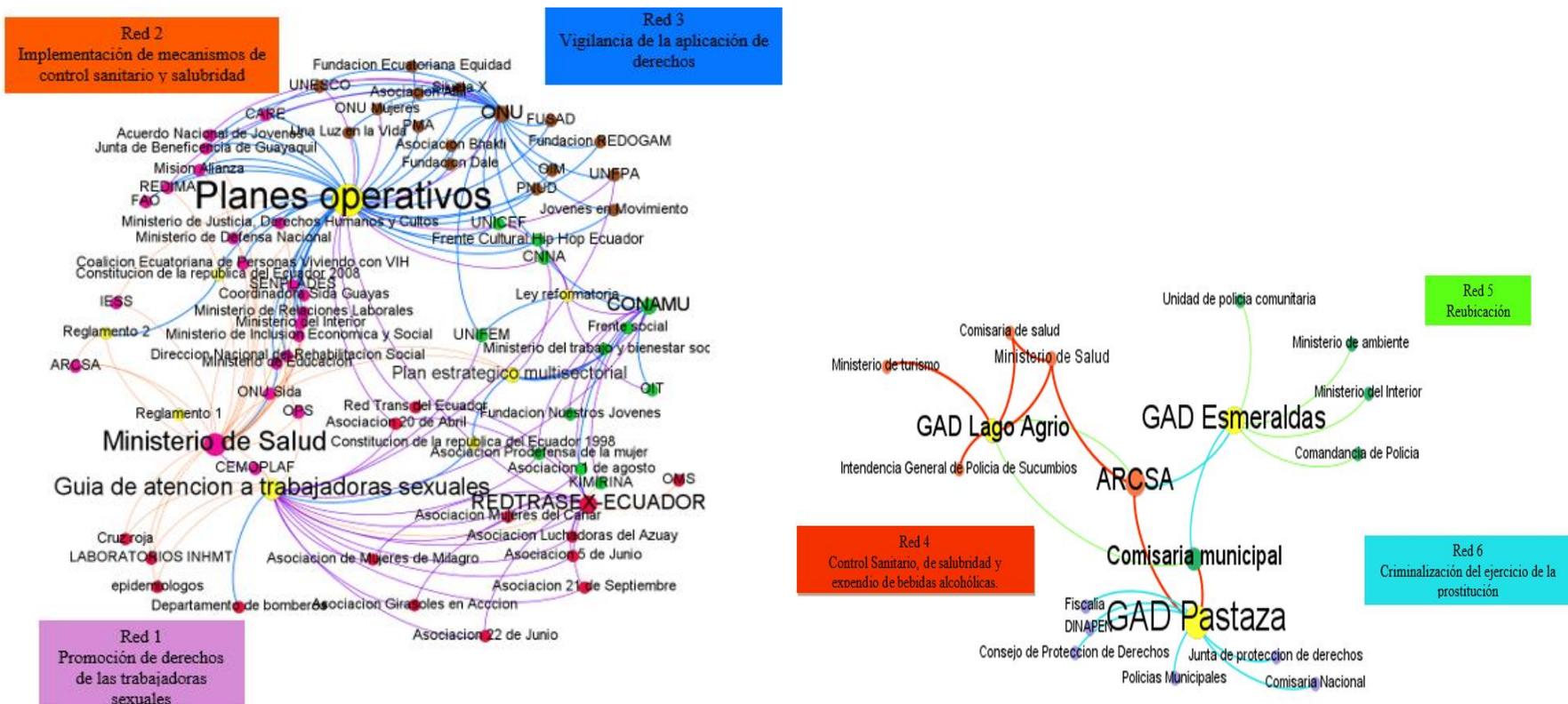
En términos estadísticos observamos que la primera red referente a los programas y políticas sobre el trabajo sexual es una red más grande con un total de 73 nodos y 144 aristas en comparación a la red de instrumentos correspondiente a las ordenanzas municipales, que está compuesta por 19 nodos y 22 aristas. Esto se debe a que la red de ordenanzas municipales se trata de una red propia de los instrumentos en la que cada Gobierno Autónomo Descentralizado tiene una organización institucional particular en referencia a su ordenanza, es así que intervienen instituciones municipales y que son encargadas de orden en cada jurisdicción. Observamos como los actores que intervienen en esta red son solo nacionales, dejando de lado a instituciones como ONU, CONAMU, Organizaciones de trabajadoras sexuales, entre otras de lado, esto principalmente al tratarse de una ordenanza local.

Las organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil no intervienen de manera directa ni indirecta en la creación de los instrumentos de autoridad existentes en los gobiernos autónomos descentralizados, lo que lleva a que los mismos no acoplen en ellos la protección de derechos de las trabajadoras sexuales y que en muchos casos como en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Pastaza exista la criminalización del ejercicio del trabajo sexual en las calles descrito su respectiva ordenanza.

Los actores que están dentro de la red están influenciados por ideas programáticas que lleva a que la política o instrumentos sean influenciados por ideas en muchos casos subjetivas. En el marco de las ideas programáticas se puede destacar que estas pueden influenciar en políticas e instrumentos es así como se ha observado como las ideas de control sanitario, de salubridad que se replica tanto en la red de políticas como en la red de instrumentos, así también se observa que existen nuevas ideas como reubicación de trabajadoras sexuales y la criminalización del ejercicio del trabajo sexual en la vía pública. Estas ideas están relacionadas con la relación del trabajo sexual al crimen y a una conducta desviada en la cual las trabajadoras sexuales se vuelven objeto de vigilancia y reinscripción (Albornoz 2015).

Albornoz menciona la importancia de las ideas en concepciones como la de Majone (1989) y Toke y Marsh (2003) en el cual las ideas se pueden convertir en un eje de la creación de los instrumentos pues las ideas van a influenciar en la toma de decisiones dando respuestas a problemas, esto se puede ver desde la respuesta de las diversas instituciones hacia el problema público del trabajo sexual en el cual se aborda desde el control sanitario por el control de enfermedades y de infecciones de transmisión sexual en el cual la respuesta al VIH por ser una población de riesgo es la principal respuesta de las políticas públicas. Otra idea importante que destacar es que las ideas de control sanitario y salubridad se vuelven discursos dominantes en las dos redes analizadas, estas ideas sobreviven y se ponderan en el discurso de los diversos actantes dejando de lado a la discusión de los derechos de las trabajadoras sexuales y la vigilancia de derechos en la red de instrumentos (Albornoz 2015).

Figura 4. 5 Comparación de la red de política y la red de instrumentos



Conclusiones

Modelo analítico

La presente investigación busca explicar los cambios de primer orden referente a los instrumentos de autoridad del trabajo sexual en Ecuador (variable dependiente) que consta en su diseño como en la reestructuración de estos, analizando el rol de las ideas (agencia) desde el enfoque ideacional (variable independiente). Para ello es necesario la identificación de los actantes que intervienen en la red cuya influencia pondera ideas programáticas que condicionan la formulación de los instrumentos de autoridad.

En la investigación se usó el análisis del cambio de la política desde la propuesta de Peter Hall (1993) para identificar los cambios de primer orden los cuales corresponden a los instrumentos de autoridad que se caracterizan por la regularización mediante normas jurídicas como lo son las ordenanzas municipales de los gobiernos autónomos descentralizados de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza.

Para la investigación se aplicó el enfoque ideacional de Kisby (2007) con el fin de identificar las ideas programáticas y su rol en los actantes dentro de la red. Las ideas programáticas van a posicionarse dentro de la red influyendo en la creación de instrumentos de autoridad los cuales buscan regular el ejercicio del trabajo sexual mediante las ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza.

La relación entre la variable dependiente e independiente se pudo observar desde el análisis de las redes de políticas públicas y de la red de instrumentos. Se observa, como determinadas ideas programáticas se posicionan dentro de la red de políticas y posteriormente influyen en la red de instrumentos mediante la interrelación de los actantes en las redes correspondientes. Tanto los actores del sector público y privado influyen de manera directa en la creación de instrumentos de autoridad en las ordenanzas municipales esta información se obtuvo principalmente mediante la investigación documental de las ordenanzas municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza, también se utilizaron documentos en los que se incluyan al trabajo sexual como un grupo objetivo lo cual permitió evidenciar la forma en la que el Estado aborda el problema público del trabajo sexual.

Para el análisis de las ideas en torno a los cambios de primer orden se utilizó un enfoque cualitativo con el fin de estudiar las relaciones entre los actantes humano y no humanos dentro de la red, mientras que el análisis cuantitativo se dio desde el uso de la teoría de grafos en el análisis de las redes correspondientes a políticas de trabajo sexual y de instrumentos del

trabajo sexual. Desde este enfoque se pudo observar los actores que tienen mayor peso dentro de la red, así también los que tienen mayor influencia de ideas dentro de las dos redes. El análisis cualitativo se centró en una revisión documental con el fin de recabar la información necesaria para la investigación esta dio como resultado los discursos de los diversos actores que intervinieron para la creación de políticas públicas y la creación de los instrumentos sobre el trabajo sexual. El uso de las entrevistas dentro de la investigación ayudo a dar un acercamiento a las necesidades de los diversos actores dentro de la red con el fin de reconocer los problemas en el ejercicio del trabajo sexual y perspectiva acerca del rol del Estado en la intervención de las políticas públicas.

Hallazgos

Los principales hallazgos a partir del enfoque ideacional se centran en la ponderación de ciertas ideas programáticas de la red de políticas en la red de instrumentos que apoyan a las ordenanzas de manera indirecta. Esto a partir de la visualización de actantes como el Ministerio de Salud y el ARCSA (que nacen de la red de políticas y que se presentan posteriormente en la red de instrumentos) instituciones mediante las cuales se otorga los permisos de funcionamiento a los establecimientos en los que se ejerce el trabajo sexual, siendo así las normativas y leyes que rigen a nivel nacional necesarias para que se formulen ordenanzas en los territorios correspondientes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza.

Sin embargo, las ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Lago Agrio, Esmeraldas y Pastaza integran ideas programáticas propios de cada Gobiernos Autónomo Descentralizado, con el fin de precautelar el orden público dentro de sus territorios, lo cual lleva a que la ordenanza sancione actividades que no se encuentran especificadas en el “Reglamento de control y funcionamiento a los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2012), dando espacio a la creación de ordenanzas que pueden ser consideradas como una traba en el ejercicio del trabajo sexual.

Un ejemplo de lo antes mencionado es el caso de Pastaza, pues a pesar de que el trabajo sexual no está penado por la constitución, el COIP, reglamentación u otra ley vigente, en este territorio se prohíbe y sanciona el ejercicio del trabajo sexual en la vía pública y también se incorpora dentro de su ordenanza la rehabilitación de las trabajadoras sexuales, por lo cual la criminalización del trabajo sexual en las calles se apoya en la ordenanza 46 con el fin de precautelar la integridad de la ciudadanía que habita en dicho territorio.

La estigmatización del trabajo sexual a nivel mundial lleva a que programas, políticas, ordenanzas, leyes, normativas, entre otros se centren en ejes de cuidado de salud y de prevención de delitos, dejando de lado un enfoque de derechos laborales que son necesarios para el libre ejercicio del trabajo sexual. La organización de las trabajadoras sexuales de manera autónoma es fundamental para la inserción de este grupo de la población en la creación de futuros proyectos, en los que las demandas y necesidades de las trabajadoras sexuales sean incorporadas en las agendas de los gobiernos.

Una vez expuestos los hallazgos de la investigación se puede afirmar que la misma es un aporte al estudio del trabajo sexual en el cual el enfoque ideacional permite observar como los diversos actantes consolidan las ideas pragmáticas con el fin de ajustar las ordenanzas a sus territorios, sin embargo, estas pueden ser perjudiciales para los objetivos de las trabajadoras sexuales pues no solo regularizan la actividad, sino que también pueden llegar a criminalizarla. También se deja como debate la consolidación de las políticas del trabajo sexual en relación con el contexto internacional pues estas pueden o no responder a cambios paradigmáticos propios de la lucha de trabajadoras sexuales.

Comportamiento de la hipótesis

La hipótesis que se propuso para la presente investigación se sustenta desde el enfoque ideacional que se presenta en el modelo analítico, en el cual el cambio de primer orden en las políticas se encuentra influenciado por las ideas programáticas, por ello se ponderan los instrumentos de autoridad desde el control y reglamentación del ejercicio del trabajo sexual dejando de lado un enfoque de derechos laborales necesarios para mejorar las condiciones en las que laboran las trabajadoras sexuales con las que se garanticen sus derechos más allá de la salud.

Los dos elementos centrales dentro de esta hipótesis fueron los cambios de primer orden y el rol de las ideas en la formulación normativas referentes al trabajo sexual. Desde este argumento se pudo evidenciar que las ordenanzas municipales en Esmeraldas, Pastaza y Lago Agrio se encuentran influenciadas por ideas de control de la actividad desde la sanción, distorsión del concepto del trabajo sexual al ser aún considerada como una actividad relacionada a la delincuencia y actividades ilegales.

Algo que no se tomó en cuenta es la incorporación de ideas programáticas propias de la red de instrumentos de autoridad, las cuales van a relegar ideas programáticas como vigilancia de derechos de las trabajadoras sexual. La formulación de ordenanzas corresponde a ideas

programáticas que resultan necesarias en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales para regular el trabajo sexual dentro de sus territorios. Las ideas programáticas que persisten en la red de instrumentos se vuelve una herramienta de apoyo necesaria para que se expida la ordenanza pues esta es un anexo a normativas nacionales siendo por ello un complemento.

La formulación de la red de instrumentos también va a verse dirigida por las necesidades e intereses de cada territorio, estos se van a incorporar actantes nuevos para la regularización del trabajo sexual, los cuales se caracterizan por ser instituciones propias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, la autonomía de estos les permite adaptar las ordenanzas según las necesidades de cada territorio en el cual el trabajo sexual se aborda desde la sanción, control o prohibición, es necesario tomar en cuenta las características de cada territorio analizado desde el enfoque normativo, pues sus necesidades son heterogéneas y por ello la respuesta a los problemas públicos van a discrepar.

Referencias

- Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria. 2022. "Arcsa, una institución que mejora continuamente su servicio de atención al usuario". Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria. 2022. <https://www.controlsanitario.gob.ec/arcsa-una-institucion-que-mejora-continuamente-su-servicio-de-atencion-al-usuario/>.
- Aguilar Villanueva, Luis. 2007. "Estudio introductorio". En *El estudio de las políticas públicas*, Tercera edición, 1:15-74. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguirre, Julio Leonidas. 2011. "Introducción al Análisis de Redes Sociales". *Cieep*, n.º 82: 60.
- Albornoz, María Belén. 2015. "Las redes de política". En *El rol del Estado: contribuciones al debate*, 157-88. Senplades. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12925-20170131.pdf>.
- . 2017. "Las redes de política". En *El rol del Estado: contribuciones al debate*, editado por Andrea Carrillo, Segunda edición. Quito, Ecuador: Friedrich Ebert Stiftung, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Allan, Henry. 2009. "Reordenamiento urbano, seguridad ciudadana y centros de tolerancia en Quito y Guayaquil". *Ciudad Segura* 30: 1.
- Allán, Yadira. 2017. "La política pública municipal frente al trabajo sexual callejizado y el uso del espacio público en zonas urbanas regeneradas. Caso "La 24 de Mayo"", enero. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/11632>.
- Alloatti, Magali Natalia. 2014. "Una discusión sobre la técnica de bola de nieve a partir de la experiencia de investigación en migraciones internacionales.", 19.
- Arroyo, Lucinda, y Karina Amador. 2015. "Turismo y trabajo sexual masculino en Cancún - México". *Estudios y perspectivas en turismo* 24 (4): 982-92.
- Asamblea Constituyente. 2008. "Constitución del Ecuador 2008". https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf.
- Asamblea Nacional Constituyente. 1998. "Constitución de 1998". https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf.
- Asprilla, Leidi, y Indira Córdoba. 2020. "Ellos venden placer: construcción de identidad en hombres que ejercen el trabajo sexual en el centro de Bogotá". Tesis de pregrado, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/52775/Trabajo%20de%20grado%20Indira%20C%C3%B3rdoba%20Leidi%20Asprilla.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Aucía, Analía. 2008. "“ Trabajo sexual”: dificultades en concebir como trabajo aquello que la cultura degrada". *Mora* 14 (2): 147-51.
- Barrera, Johan Arturo, y Jeny Paola Fúquene. 2018. "“¡Yo también puteo!”. Realidades del trabajo sexual masculino en Bogotá D. C." *Trabajo social* 20 (2): 157-75. <https://doi.org/10.15446/ts.v20n2.74310>.
- Barroso-Pavía, Rafael, Taciana Silveira Passos, y Nuria Cordero Ramos. 2019. "Trabajo sexual en Brasil y España: Análisis de las principales normas y políticas públicas". *RELIES: Revista del Laboratorio Iberoamericano para el Estudio Sociohistórico de las Sexualidades*, n.º 1 (octubre): 124-46.
- Bevilacqua, Patriccia Andressa, y Grace Laura Camacho Costa. 2020. "Trabajadoras sexuales de Cochabamba: una aproximación sociodemográfica". *Gaceta Médica Boliviana* 43 (1): 34-40.

- Budasoff, Ariana. 2022. "Cómo se reguló la prostitución en Uruguay | RED/ACCIÓN". Redacción Periodismo Humano. 2022. <https://www.redaccion.com.ar/como-se-regula-el-trabajo-sexual-en-uruguay-y-que-puede-aportar-al-debate-argentino/>.
- Byrne, David. 2009. "Case-Based Methods: Why We Need Them; What They Are; How to Do Them". En *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*. Londres: Sage.
- Campoy, T, y E Gomes. 2009. "Técnicas e instrumentos cualitativos".
- Capano, Giliberto. 2009. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 7-31. <https://doi.org/10.1080/13876980802648284>.
- . 2013. "Policy dynamics and change: The never-ending puzzle". En *Routledge handbook of public policy*, 451-60. New York: Routledge.
- Cedrés Ferrero, Isabel. 2020. "“La puta madre” Discursos y tensiones sobre el trabajo sexual en Uruguay". *RELIES: Revista del Laboratorio Iberoamericano para el Estudio Sociohistórico de las Sexualidades*, n.º 3 (junio): 152-77. <https://doi.org/10.46661/relies.4953>.
- Chávez, María José. 2014. "La salud y los derechos humanos de las mujeres trabajadoras sexuales". *Revista de Derechos Humanos, Aportes Andinos*, , 13.
- Cherven, Ken. 2013. *Network Graph Analysis and Visualization With Gephi*. Birmingham: Packt Publishing Ltd.
- Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Consejo Nacional de las Mujeres, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, y Oficina Internacional del Trabajo. 2006. "Plan Nacional para combatir la trata, explotación sexual, laboral y otros medios de explotación de personas, en particular mujeres, niños, niñas y adolescentes". https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/9059.plan_nacional_trata.pdf.
- Delgado, Jairo. 2019. "Perspectiva de reglamentación laboral del trabajo sexual en Colombia". *Derecho y Realidad* 17 (34). <https://doi.org/10.19053/16923936.v17.n34.2019.10005>.
- Dror, Yehezkel. 2007. "Salir del paso ¿"ciencia" o inercia?" En *La hechura de las políticas*, Tercera edición, 255-64. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Eslava, Adolfo. 2010. "Análisis neoinstitucional de políticas públicas". En *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*, Primera edición, 97-124. Colombia.
- Evans, Mark. 1998. "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica". *Gestión y Política Pública*, número 2, VII: 229-66.
- Fassi, Marisa N. 2015. "Sex Work and the Claim for Grassroots Legislation". *Culture, Health & Sexuality*, enero. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13691058.2014.990517>.
- Fontaine, Guillaume. 2015a. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona, España: Anthropos.
- . 2015b. "Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas". *Revista Andina de Estudios Políticos* V (2): 80-98.
- . 2015c. "Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas". *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* 19 (53): 11. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1518>.
- . 2020. *Guía Práctica de Diseño de Políticas Públicas para el Sector Eléctrico: El Caso Ecuatoriano*. Quito: OLADE.
- Fúquene, Jeny, y Johan Barrera. 2020. "Migración y trabajo sexual masculino. El caso de hombres venezolanos en Bogotá (2017-2018)1". *Revista Colombiana de Sociología* 43 (junio): 61-82. <https://doi.org/10.15446/rcs.v43n1.77096>.
- García, Saraí, y Viviana Montalvo. 2020. "Los procesos de descentralización en el Ecuador". *Estado Abierto* 4 (2): 19.

- Gob.ec. 2021. “Emisión de Permiso de funcionamiento para establecimientos donde se ejerce el Trabajo Sexual | Ecuador - Guía Oficial de Trámites y Servicios”. Gob.ec Portal único de trámites ciudadanos. 2021. <https://www.gob.ec/arcsa/tramites/emision-permiso-funcionamiento-establecimientos-se-ejerce-trabajo-sexual>.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio. 2014. “Ordenanzas Municipales 313. Codificación de la Ordenanza que reglamenta el control y expendio de bebidas alcohólicas en licorerías, salones, cantinas, billares, discotecas, peñas, karaokes, bares, tiendas, comisariatos; y el control y prevención de infecciones de transmisión sexual y VIH y sida mediante el uso de preservativos en moteles y hoteles, así como también donde se ejerce el trabajo sexual, cabarets, prostíbulos, casa de citas, burdeles y más negocios relacionados con el trabajo sexual”. <https://vlex.ec/vid/codificacion-ordenanza-reglamenta-control-555054398>.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas. 2014. “Ordenanza que regula la creación, elaboración y edificación de los centros de diversión y tolerancia del cantón esmeraldas, con la fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio privado, publico o vía pública en el sector de winchele en el cantón Esmeraldas.” <https://esmeraldas.gob.ec/lotaip/2014/ORDENANZA-CENTROS-TOLERANCIA.pdf>.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pastaza. 2016. “Ordenanza para el Control del Ejercicio de la Prostitución Sexual en el Cantón Pastaza”. <https://puyo.gob.ec/articulo/ordenanza-para-el-control-del-ejercicio-de-la-prostitucion-sexual-en-el-canton-pastaza/>.
- Hall, Peter. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25 (3): 275. <https://doi.org/10.2307/422246>.
- Hecló, Hugh. 1993. “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 257-84.
- Howlett, Michael. 2019. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Routledge.
- Intendencia Montevideo. 2021. “Diagnóstico sobre trabajo sexual en Montevideo: lo visible y lo oculto”. Intendencia Montevideo. 2021. <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/personas-y-ciudadania/igualdad-de-genero/diagnostico-sobre-trabajo-sexual-en-montevideo-lo-visible-y-lo-oculto>.
- Kingdon, John. 2014. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Segunda edición. United States of America: Pearson. <https://b-ok.lat/book/2369182/b98bfd>.
- Kisby, Ben. 2007. “Analysing policy networks. Towards an ideational approach”. En *Policy Studies*, 28:71-90. 1.
- Klijn, Erik-Hans. 1997. “Redes de políticas públicas: una visión general”. *Revista redes*, 14-34.
- Knoke, David. 1993. “Networks as political glue: Explaining public policy making”. En *Sociology and the public agenda*, editado por Wilson Julius, 8.ª ed., 164.
- Ladner, Sam. 2019. *Mixed Methods: A Short Guide to Applied Mixed Methods Research*.
- Lasswell, Harold. 2007a. “La concepción emergente de las ciencias políticas”. En *El estudio de las Políticas Públicas*, 1:105-17. México: Miguel Ángel Porrúa.
- . 2007b. “La orientación hacia las políticas públicas”. En *El estudio de las Políticas Públicas*, 1:79-103. México: Miguel Ángel Porrúa.
- León, Mónica. 2019. *El trabajo sexual como actividad laboral en Ecuador*. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8003/1/SM260-Leon-El%20trabajo.pdf>.

- León, Paula, Rafael Borgoño, Francisco Bustamante, Interno 7° año, Departamento de Psiquiatría, y Matías Minassian. 2008. “Embarazo adolescente”. *Revista Pediatría Electrónica*, 2008. Salud adolescente.
- Lindblom, Charles. 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Traducido por Eduardo Zapico. México: Miguel Ángel Porrúa.
- . 2007. “Todavía tratando de salir del paso”. En *La hechura de las políticas*, Tercera edición, 227-54. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Linder, Stephen, y Guy Peters. 1993. “Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos”. En *Gestión y Política Pública*, II:5-34. 1.
- Lorway, Robert, Shamshad Khan, Claudyne Chevrier, Anthony Huynh, Juying Zhang, Xiao Ma, James Blanchard, y Nancy Yu. 2016. “Sex Work in Geographic Perspective: A Multi-Disciplinary Approach to Mapping and Understanding Female Sex Work Venues in Southwest China”. *Global Public Health*, enero.
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17441692.2015.1123748>.
- Marcovich, Malka. s. f. “Guía de la Convención de la ONU de 2 de diciembre de 1949 Para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena”. París : MAPP.
- Marsh, David, y Martin Smith. 2000. “Understanding policy networks: towards a dialectical approach”. *Political Studies* 48 (1): 4-21. <https://doi.org/doi.org/10.1111/1467-9248.00247>.
- . 2001. “There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks”. En *Policy Studies*, 49:528-41.
- Martinón, Ruth. 2007. “La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras”. *Gestión y Política Pública* 16 (2): 281-318.
- Merino, Mauricio. 2013. *Políticas Públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Ministerio de Salud Pública del Ecuador. 2007a. “Guía Nacional de normas y procedimientos de Atención Integral a trabajadoras sexuales”. <http://hospitalgeneralchone.gob.ec/wp-content/uploads/2018/08/GU%C3%8DA-NACIONAL-DE-NORMAS-Y-PROCEDIMIENTO-DE-ATENCI%C3%93N-INTEGRAL-ATRABAJADORAS-SEXUALES.pdf>.
- . 2007b. “Plan estratégico multisectorial de la respuesta nacional al vih/sida 2007 – 2015”.
- . 2011. “Programa nacional de prevención y control del vih/sida e its. Actualización del plan estratégico multisectorial de la respuesta nacional al vih/sida 2007 – 2015 Planes operativos multisectoriales 2011 -2013”.
<https://issuu.com/saludecuador/docs/programanacionaldeprevencionycontrolvih/8>.
- . 2012. “Reglamento de control y funcionamiento a los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual”. 2012.
<https://aplicaciones.msp.gob.ec/salud/archivosdigitales/documentosDirecciones/dnvc/archivos/establecimientos%20donde%20se%20ejerce%20el%20trabajo%20sexual.pdf>.
- . 2014. “Reglamento de control y funcionamiento a los establecimientos donde se ejerce el trabajo sexual”. 2014. https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/06/A.M.-4911_REGLAMENTO-PARA-EL-CONTROL-Y-FUNCIONAMIENTO-DE-LOS-ESTABLECIMIENTOS-DONDE-SE-EJERCE-EL-TRABAJO-SEXUAL.pdf.
- Mjoset, Lars. 2009. “The Contextualist Approach to Social Science Methodology”. En *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*. Londres: Sage.

- Montevideo género. 2020. “Diagnóstico sobre trabajo sexual en Montevideo: lo visible y lo oculto”.
<https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/diagnosticosobretrabajosexual2020.pdf>.
- Motta, Claudia, y Marta Tostes. 2016. “Metodología basada en el enfoque de redes y uso del software Gephi: el caso de AIDER en el fortalecimiento del capital social para el Manejo Forestal Comunitario en la cuenca de Aguaytía, Ucayali, Perú”. *RISTI - Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação*, n.º 19 (septiembre): 131-44.
<https://doi.org/10.17013/risti.19.131-144>.
- Norrild, Juana. 2007. “Trabajo sexual y turismo sexual: violencia y estigma”, *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultura*, 5 (3): 331-41.
- North, Douglass. 1998. “La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano”. *Proyecto PNUD “Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina”*, 1998. <http://www.unsa.edu.ar/histocat/haeconomica07/North.pdf>.
- Organización Nacional de Activistas por la Emancipación de la Mujer y RedTraSex. 2016. “EL TRABAJO SEXUAL Y LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL: VULNERACIÓN DE DERECHOS Y ABUSO DE PODER.” Investigación con mujeres trabajadoras sexuales de 14 países de Latinoamérica y el Caribe.
https://www.redtralsex.org/IMG/pdf/informe_nacional_bolivia.pdf.
- Palacios, Diego. 2015. “Afroecuatorianos sospechosos: la educación afroecuatoriana en la agenda pública.” Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. <http://hdl.handle.net/10469/7453>.
- Panchi, Marco. 2020. “La ‘Revolución de octubre’: subjetivación política, escisión y trabajo sexual en Quito”, septiembre.
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/16858>.
- Penagos, Diana. 2008. “El mercado de trabajo sexual de las mujeres en la Ciudad de México : el caso de la Delegación Cuauhtémoc”.
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1199>.
- Pérez, Gabriel, y Laura Valencia. 2004. “El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario”. *Actualidad Contable FACES* 8: 85-95.
- Peters, Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781786431356>.
- PLAPERTS. 2022. “Historia”. PLAPERTS. 2022. <https://plaperts.nswp.org/historia>.
- Presidencia de la república. 2019. “Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD”.
<https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>.
- Proud, y Aidsfonds-Soa AIDS. 2018. *Sex Work, Stigma and Violence in the Netherlands*.
https://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/sex_work_stigma_and_violence_in_the_netherlands_reportdigital.pdf.
- RedTraSex. 2022. “Sobre Nosotras”. RedTraSex. 2022. <http://www.redtralsex.org/-Sobre-Nosotras->.
- Rocha, Ileana. 2013. “Como seres humanos: Una mirada al proceso de legislación de la prostitución como Trabajo Sexual en el Uruguay”. *Revista Encuentros Latinoamericanos* 7 (2): 239-72.
- Román, Carlos. 2020. “Los cambios en el diseño del Bono de Desarrollo Humano y el papel de las ideas programáticas: una mirada desde las redes de política”. Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.
<http://hdl.handle.net/10469/16551>.
- Ruiz, Martha. 2008. “Migración transfronteriza y comercio sexual en Ecuador: condiciones de trabajo y las percepciones de las mujeres migrantes”. *América Latina migrante: Estado, familias, identidades*, 200-221.

- Sabatier, Paul. 2010. "Se necesitan mejores teorías". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, 203-38. Buenos Aires: Westview Press.
<http://infohumanidades.com/sites/default/files/apuntes/66%20-%20ZAHARIADIS%20en%20SABATIER%20Teo%20del%20Proc%20de%20las%20Pol.pdf#page=217>.
- Sabatier, Paul, y Christopher Weible. 2010. "El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, 203-38. Buenos Aires: Westview Press.
<http://infohumanidades.com/sites/default/files/apuntes/66%20-%20ZAHARIADIS%20en%20SABATIER%20Teo%20del%20Proc%20de%20las%20Pol.pdf#page=217>.
- Sanz, Luis. 2003. "Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes", agosto. <https://digital.csic.es/handle/10261/1569>.
- Sarthou, Nerina Fernanda. 2015. "Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito: Contribuciones analíticas a partir del caso argentino". *Perfiles educativos* 37 (149): 150-68.
- Scartascini, Carlos, Mariano Tommasi, Pablo T. Spiller, y Ernesto Stein. 2011. "¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas". En *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Mayol Ediciones, 1-32. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scoular, Jane. 2014. "¿Qué transa con la ley? Por qué y de qué forma es relevante el derecho para la regulación del trabajo sexual". *Debate Feminista* 50: 220-55.
- Servicio de Rentas Internas. 2022. "Registro Único de Contribuyentes (RUC)". SRI. 2022. <https://www.sri.gob.ec/RUC#%C2%BFqu%C3%A9-es>.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". En *Bringing the State Back In*, editado por Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, y Theda Skocpol, 1.^a ed., 3-38. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283.002>.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frederic Varone. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Primera Edición. España: Ariel.
- Tirado, Misael. 2011. "EL DEBATE ENTRE PROSTITUCIÓN Y TRABAJO SEXUAL: Una mirada desde lo socio-jurídico y la política pública". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 6 (1): 127-48.
- . 2014. "Contribuciones al debate jurídico del trabajo sexual en Colombia.pdf", *NOVUM JUS*, 8 (1): 11-37.
- Tirado, Misael, Carlos Alfonso Laverde, y Juan Camilo Bedoya. 2019. "Prostitución en Colombia: hacia una aproximación sociojurídica a los derechos de los trabajadores sexuales". *Revista latinoamericana de derecho social*, n.º 29 (diciembre): 289-315. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2019.29.13909>.
- Torres, Eduardo. 2015. "El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?" *Estudios políticos*, n.º 34: 117-37.
- True, James, Bryan Jones, y Frank Baumgartner. 2010. "Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de políticas públicas". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, 167-202. Buenos Aires: Westview Press. <http://infohumanidades.com/sites/default/files/apuntes/66%20-%20ZAHARIADIS%20en%20SABATIER%20Teo%20del%20Proc%20de%20las%20Pol.pdf#page=217>.
- Un Women. 2013. "UN Women's note on sex work sexual exploitation and trafficking". <https://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/UN%20Women%27s%20note%20on%20sex%20work%20sexual%20exploitation%20and%20trafficking.pdf>.

- Vargas, José. 2008. “Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo”. *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico*, ¿ Exige la sociedad-red una nueva democracia?, , 1-33.
- Vásquez, Edwin, Sandra Ochoa, y María Duarte. 2012. “Respuesta al riesgo de infecciones de transmisión sexual en hombres en situación de desplazamiento forzado”. *Revista Salud Pública* 14 (6): 989-1000.
- Vergara, Rodolfo. 1997. “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”. En *El redescubrimiento de las instituciones*, Primera edición en español. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Villacrés, Grace. 2009. “La industria del sexo de la ciudad de Quito y las representaciones sobre las trabajadoras sexuales colombianas”, marzo.
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1176>.
- Viñas, Verónica, Angie Page, y Elizabeth Pike. 2018. “El “cambio de políticas públicas”. ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir?” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 72: 113-36.
- Wagenaar, Hendrik, Helga Amesberger, y Sietske Altink. 2017. “The local governance of prostitution: regulatory drift and implementation capture”. En *Designing Prostitution Policy: Intention and Reality in Regulating the Sex Trade*. Vol. 1. Policy Press.
<https://policypress.universitypressscholarship.com/view/10.1332/policypress/9781447324249.001.0001/upso-9781447324249-chapter-003>.
- Yin, Robert. 2015. *Case Study Research : Design and Methods*. 5th ed. Sage Publication.
<https://es.b-ok.lat/book/3559627/25074d>.
- Zabala, Tania. 2015. “Análisis del cambio de la política pública de Educación Superior en Ecuador, período 2008 - 2013”. Tesis de maestría, Quito- Ecuador: Flacso Ecuador.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7735/7/TFLACSO-2015TLZP.pdf>.
- Zahariadis, Nikolaos. 2010. “El marco de las corrientes múltiples, Estructura, limitaciones, perspectivas”. En *Teorías del proceso de las políticas Públicas*, editado por Paul Sabatier, 69-95. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación República Argentina.
- Zurbriggen, Cristina. 2011. “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”. *Argumentos (México, D.F.)* 24 (66): 181-209.

Anexo

Entrevista para el levantamiento de la información

Tema: Análisis del rol de las ideas en los instrumentos de autoridad de las políticas públicas de trabajo sexual en Ecuador 2014-2020

Formulario de entrevista para recolección de información

1. ¿Cuáles son los principales problemas a los que se enfrentan las trabajadoras sexuales en Latinoamérica al ejercer el trabajo sexual?
2. ¿Cuáles son las demandas actuales de las trabajadoras sexuales?
3. ¿Ha existido una respuesta adecuada y eficiente de los Estados a nivel regional respecto a la solución de problemas públicos de las trabajadoras sexuales?
4. ¿Considera que existen formas de discriminación institucionalizadas hacia las trabajadoras sexuales?
5. ¿Las políticas de salud sexual dirigidas hacia las trabajadoras sexuales son suficientes?
6. ¿Por qué es necesario incluir a las trabajadoras sexuales en programas/políticas de prevención y control del VIH-Sida?
7. ¿Qué se propone en la defensa de derechos laborales de las trabajadoras sexuales?
8. ¿Considera que ha existido evolución respecto al abordaje del trabajo sexual de parte de los gobiernos de Latinoamérica?
9. ¿Cuál es la importancia de la organización de las Trabajadoras sexuales en Ecuador?
10. ¿Desea agregar información adicional que considere relevante para la presente investigación?