

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**MAESTRIA EN SEGURIDAD Y DEFENSA**

**TEMA: EL ROL REGULATORIO DEL ESTADO A LAS EMPRESAS DE  
SEGURIDAD PRIVADA EN EL ECUADOR COMO FUERZA  
COMPLEMENTARIA DE LA POLICIA NACIONAL, COMPRENDIDOS  
ENTRE LOS AÑOS 2017 A 2023**

**Nombre del maestrante: Santiago José Ortega Moncayo**

**Director de Tesis: Dr. Diego Péerz**

**Quito, Agosto del 2023**

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**MAESTRIA EN SEGURIDAD Y DEFENSA**

**TEMA: EL ROL REGULATORIO DEL ESTADO A LAS EMPRESAS DE  
SEGURIDAD PRIVADA EN EL ECUADOR COMO FUERZA  
COMPLEMENTARIA DE LA POLICIA NACIONAL, COMPRENDIDOS  
ENTRE LOS AÑOS 2017 A 2023**

**Nombre del maestrante: Santiago José Ortega Moncayo**

**Director de Tesis: Dr. Diego Péerz**

**Quito, Agosto del 2023**

## ACTA DE GRADO



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**No. 415-2023**

### ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 7 de diciembre de 2023, SANTIAGO JOSE ORTEGA MONCAYO, portador del número de cédula: 1802324606, EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA 2016 - 2018, se presentó a la exposición y defensa oral de su TESIS EN TORNO A UNA HIPÓTESIS O PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y SU CONTRASTACIÓN, con el tema: "EL ROL REGULATORIO DEL ESTADO A LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA EN EL ECUADOR COMO FUERZA COMPLEMENTARIA DE LA POLICIA NACIONAL COMPRENDIDA ENTRE LOS AÑOS 2017 A 2023", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de MAGÍSTER EN SEGURIDAD Y DEFENSA.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.97
Trabajo Escrito:	8.53
Defensa Oral:	8.04
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>8.63</b>

En consecuencia, SANTIAGO JOSE ORTEGA MONCAYO, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

**Carla Morena Álvarez Velasco**  
**PRESIDENTA DEL TRIBUNAL**

**Kleber Daniel Ponton Cevallos**  
**MIEMBRO DEL TRIBUNAL**

**Patricio Hernán Rivas Herrera**  
**MIEMBRO DEL TRIBUNAL**

**Juan Miguel Maldonado Subia**  
**DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL**

## AUTORIA

Yo, Santiago Jose Ortega Moncayo, Master, con CI 1802324606, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor (a) del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



Firma

CI 1802324606

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo Santiago Jose Ortega Moncayo, cedo al IAEN, los derechos de publicación presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, Diciembre del 2023



FIRMA DEL CURSANTE

SANTIAGO ORTEGA

-----

NOMBRE DEL CURSANTE

CI. 1802324606

## Tabla de contenido

<i>Introducción</i> .....	8
<i>Primas Teórico</i> .....	10
Prisma Social .....	11
Prisma Personal .....	13
<i>Capítulo 1</i> .....	16
Institucionalidad y empresas de seguridad privada .....	16
Orígenes y normativa de las empresas de seguridad en el contexto ecuatoriano.....	21
Cronología de la normativa y legislación de la seguridad privada en el Ecuador .....	29
Empresas de Seguridad Privada en el Ecuador .....	29
Nudos críticos de acción entre la normativa y la práctica diaria de la seguridad privada .....	33
<i>Capítulo 2</i> .....	37
Seguridad privada en LATAM: características generales.....	37
Documento de Montreux .....	38
Tabla 1. Documento Montreux principales características en torno a las ESP.....	40
Tabla 2. Cifras de las ESP en LATAM .....	41
Complementariedad / competencia entre las ESP y la Policía Nacional en el Ecuador ..	41
Seguridad Ciudadana .....	42
Policía Nacional y Gobierno de la seguridad .....	44
Función Policial y Servicio Policial .....	45
Servicio Policial .....	46
Nudos críticos y reforma policial.....	47
Tres problemas para la Policía Ecuatoriana.....	50
El nuevo Gobierno de la Seguridad.....	52
Reforma Policial .....	54
Visión Normativa.....	55
Visión Organizacional.....	56
Reforma Funcional.....	56
El Caso ecuatoriano .....	57
<i>CAPITULO 3</i> .....	60
<i>Relación del Estado ecuatoriano con las empresas de seguridad privada en la época actual</i> .....	60
Tres motivos para el creciente mercado informal de seguridad en el Ecuador. ....	60
Programa Ojos, Oído y Voz de la Policía Nacional.....	61
Empresas de seguridad privada como apoyo a la Policía Nacional.....	62
Conflictos internos, delincuencia y violencia: Comprendiendo el problema en la seguridad ciudadana.....	64

Cuadro 1: principales escuelas Teóricas de pensamiento.....	65
<b>Trinidad de Clausewitz.....</b>	<b>67</b>
<b>Seguridad Ciudadana: un nuevo paradigma que debe ser entendido por medio del poder de los Estados .....</b>	<b>67</b>
<b>La cultura del control social por parte del Estado.....</b>	<b>70</b>
<b>Rol de los medios de comunicación en la mediatización de la violencia, pero también en la seguridad ciudadana .....</b>	<b>72</b>
<b>Estado, seguridad ciudadana y políticas públicas.....</b>	<b>73</b>
<b>Políticas Públicas enfocadas desde la integralidad .....</b>	<b>76</b>
<b>Experiencia Europea .....</b>	<b>78</b>
Suecia .....	78
Ilustración 1. Normativa de seguridad Sueca .....	78
Reino Unido.....	80
España .....	81
<b>Experiencia Latinoamericana .....</b>	<b>83</b>
Colombia .....	83
Perú .....	84
Chile.....	85
<b>Cuadro de resumen de las principales evidencias encontradas a partir las experiencias internacionales:.....</b>	<b>87</b>
<b><i>CAPITULO 4 .....</i></b>	<b><i>88</i></b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>88</b>
<b>Desafíos. ....</b>	<b>95</b>
<b><i>Bibliografía .....</i></b>	<b><i>98</i></b>

## Introducción

El Estado ecuatoriano se constituye en un caso de estudio muy importante dado que, aparentemente, se construye una contradicción, pues, por un lado, ha realizado una fuerte inversión en las agencias de seguridad estatales, pero, por otro lado, es uno de los principales demandantes de este servicio privado.

La elaboración de la presente tesis ayudará a un mejor entendimiento de este elemento, o tercer actor, que ha venido creciendo en el país. El aditamento de esto es que la administración de Rafael Correa entre el 2008 y 2016 fue un gobierno que estuvo marcado por una recuperación del rol del Estado en la gestión pública, especialmente de la agencia de seguridad encargada del control interno: La Policía Nacional.

En otras palabras, el gobierno de Correa intentó darle las competencias necesarias al Estado en función de lo que la revolución ciudadana pensaba que el Estado debía hacer, esto es “re estatizar” ciertas áreas que, en un contexto distinto de visiones privadas, éstas asumían ciertas funciones dentro del Estado, entre ellas, la seguridad.

Por un lado, es necesario recordar que la seguridad privada emerge como una racionalidad neoliberal, bajo la lógica que el Estado debe tener poca intervención, y por lo tanto, dar paso a la competencia privada (mercado) para proveer servicios, en cuyo contexto se desenvuelve la seguridad privada.



Por otro lado, se debe sumar a este análisis que el Estado ha ido perdiendo capacidades regulatorias y de control, por un proceso de empobrecimiento estatal, dando como resultado la proliferación de las Empresas de Seguridad Privada, pero con la característica de ser un crecimiento poco regulado y hasta cierto punto desordenado y anárquico.

El apareamiento de este tercer actor (Empresas de Seguridad) en las sociedades, trae de la mano nuevos cuestionamientos que empiezan a poner en entredicho la soberanía del Estado y el monopolio legítimo de la fuerza, poniendo al Estado en el rol de querer recuperar este espacio.

De la misma manera, se pretenderá entender cómo la seguridad privada emerge a manera de respuesta frente a la globalización, amparado, en esta nueva forma de entender la seguridad, sujeta a paradigmas sociales muy fuertes, cobrando sentido el nuevo gobierno de la seguridad y complementariedad.

En este sentido, ¿Porqué entre el 2017 y 2023 aumentó el número de empresas de Seguridad Privada en la ciudad de Quito?

La tasa de crecimiento de las empresas que brindan el servicio de guardianías privadas en la ciudad de Quito, entre el 2017 y 2023, tuvo una variación al alza debido a los sentimientos de inseguridad que la ciudadanía percibía socialmente, sumado a la necesidad de establecer sus propias estrategias de seguridad.

Esta investigación se plantea como objetivo general señalar las condiciones que llevaron a un incremento de las empresas de Seguridad Privada en la ciudad de Quito entre 2017 y 2023.

Para tal fin, se busca de manera específica:

- Establecer la percepción ciudadana sobre seguridad durante el 2017 y 2023 entre los contratantes de seguridad privada
- Identificar las condiciones contextuales de la ciudad de Quito con relación a los índices perceptivos de inseguridad ciudadana y las percepciones de empresas medianas y pequeñas
- Señalar los espacios de cooperación y complementariedad entre las empresas de Seguridad Privada y Policía Nacional
- Ubicar las Políticas Públicas que favorecen la complementariedad entre las empresas de Seguridad Privada y la Policía Nacional.

Para entender el problema que envuelve al presente trabajo, es necesario analizar la relación del Estado ecuatoriano, empresas de seguridad privada y sociedad civil por medio de tres prismas de pensamiento, o paradigmas.

### Primas Teórico

Existen pocos estudios que aborden la seguridad privada en el Ecuador, por lo que la elaboración de la presente Tesis permitirá ingresar a un campo poco abordado por la Academia como son las nuevas dinámicas del gobierno de la seguridad y la manera en

que el aparecimiento de un nuevo actor, de carácter privado y más pequeño que las tradicionales agencias de seguridad estatales, ha ido cambiando de manera sutil pero incipientemente la concepción del monopolio legítimo de la fuerza..

Por un lado, será entonces de interés de este trabajo investigativo el que se pueda comprender la distinción entre la forma tradicional del gobierno del delito, comprendido a través de las dos principales fuerzas estatales de seguridad (Policía Nacional y Fuerzas Armadas), y la manera que se articulan con la nueva lógica del gobierno de la seguridad, produciendo un cambio en la concepción de seguridad lo que a su vez ha estirado el concepto dando como resultado que se pase de una seguridad reactiva a una seguridad preventiva (o prevención del delito).

Por otro lado, y de manera conjunta, se pretende identificar cuáles han sido los debates y los enfoques predominantes frente a la Seguridad Privada, y a partir de este, contrastar como meta de discusión, cómo la Academia, el Estado y la sociedad civil se ha ido refiriendo, en Ecuador, América Latina y el Mundo a este tercer actor en crecimiento (Seguridad Privada), y la manera en la cual se ha ido incorporando en la cotidianidad estatal y social, llegando a tener una legitimidad social producto de la demanda que ejercen por contratar sus servicios, pero también como producto al reconocer los límites del Estado en cubrirlo.

### Prisma Social

Se pretende analizar y reflexionar sobre dos puntos principales: Primero, la capacidad, por un lado, del Estado para apoyar a la Policía Nacional y Fuerzas Armadas en el rescate

de sus agencias y recuperar el rol protagónico del Estado, pero, por otro lado, la capacidad del Estado por demandar y contratar sus servicios.

El rol de la prevención, como se lo mencionará a lo largo de este trabajo es un concepto que se desborda y termina en una especie de descompensación de oferta y demanda de la seguridad.

Es decir, existe una enorme demanda social por cubrir un esquema de protección en el sector público, el cual no se evidenciaba anteriormente, pero articulado hoy en día por las nuevas condiciones socio-económicas de la modernidad, a su vez también alimentadas por el pedido social de que los diferentes espacios públicos deban ser controlados por instancias de control, produciendo que el Estado no logre cubrir ese nicho, siendo reemplazadas y cubiertas esas demandas por las empresas de seguridad.

Segundo, el concepto del nuevo gobierno de la seguridad y las implicaciones que ha tenido sobre la prevención y control del delito en el Ecuador en los últimos 5 años (2017-2022). La sociedad actual ha sufrido profundos cambios económicos, políticos y culturales, los cuales no necesariamente han producido cambios significativos en las instituciones que imparten justicia (lo cual nos habla de estructuras rígidas y poco adaptativas), sino más bien el desarrollo, de manera paralela, de una forma distinta de controlar y prevenir al delito, al cual el profesor David Garland (2001) lo define como “el nuevo aparato de prevención y seguridad”.

De manera textual Garland manifiesta que:

“(…) este sector pequeño pero en expansión está conformado por organizaciones de prevención del delito, asociaciones entre lo público y lo privado, esquemas de policía comunitaria y prácticas multiagenciales que reúnen a las distintas autoridades cuyas actividades se relacionan con el problema del delito y la seguridad”. (Garland, D., 2001 Pp: 280).

A pesar del notorio crecimiento de este actor, se debe señalar que la seguridad privada es un gremio poco atendido y comprendido por el Estado, dando como resultado que no se comprenda de una manera clara, precisa y delimitada el aporte de este sector a la seguridad ciudadana.

Es precisamente en este nuevo elemento social, en constante crecimiento, en donde las empresas de seguridad privada han ido germinando su existencia y prácticas cotidianas, las cuales, a diferencia de las instituciones tradicionales del Estado<sup>1</sup> (con estructuras definidas, presupuestos elevados y reconocimiento histórico), presuponen una existencia más rápida y frágil, sin embargo destinadas a la prevenir actos delictivos.

### Prisma Personal

Al desarrollarse esta nueva infraestructura (Empresas de Seguridad Privada), el campo del control del delito, así como las acciones organizadas para combatirlo, como se mencionó en líneas anteriores, han estirado el concepto tradicional del gobierno de la seguridad, en el cual el Estado a través de la Fuerza Pública, específicamente de la Policía Nacional, tiene el monopolio de la fuerza, poder, control de armamento y seguridad interna, tal como lo dicta la Constitución ecuatoriana (lo cual en lo absoluto se cuestiona), pero que en la práctica no necesariamente es así.

---

<sup>1</sup> Policía Nacional y Fuerzas Armadas

Este nuevo sector ocupa una posición intermedia entre el Estado y la sociedad civil, permitiendo una nueva forma de conectar los organismos de justicia con la ciudadanía en general. De esta manera las ESP (Empresas de Seguridad Privada) se han ido integrando paulatinamente en la sociedad.

La elaboración del presente trabajo brindará importantes enfoques y racionalidades para entender la seguridad contemporánea, por medio de asociaciones los cuales permiten la integración de organismos relevantes de carácter público, privado y civil y voluntario para prevenir el delito, pero también para perseguir, procesar y castigar a quienes intenten o cometan actos delictivos.

De esta manera, se puede reflejar un enfoque más amplio en cuanto al concepto de seguridad pues se está enfatizando no únicamente a prevenir hechos criminales, pero también al cometimiento intencionado de ciertas actividades relacionadas a mejorar la calidad de vida de las personas.

Esto nos permitirá entonces visualizar y entender que es necesario atacar a lo que causa o provoca los comportamientos que alteran el orden cotidiano, lo que a su vez permitirá a los tomadores de decisiones elaborar estrategias preventivas comunitarias (educación, control de pandillas, consumo de drogas, etc.), para evitar desde un prisma proactivo futuros actos delictivos. De manera conjunta, se pretenderá armonizar este concepto para que sea entendida la introducción de este nuevo actor al campo de la seguridad, el cual no se encuentra en competencia con la Institucionalidad vigente, a pesar de que operan en un ámbito de acción similar.

Finalmente es importante señalar que las ESP, lejos de intentar competir con la Policía Nacional, su objetivo es reducir los actos delictivos mediante estrategias enfocadas a minimizar y obstaculizar las oportunidades y tentaciones de los individuos para cometer algún ilícito.

Sin embargo, como lo indica Garland, también se reconoce que el desarrollo de este sector ha provocado que se produzca una alteración en el equilibrio del campo de la seguridad, pues la existencia de las ESP ejercen una presión pequeña pero insistente que tiende a alejar las políticas públicas de la retribución, la disuasión y la reforma, acercándolas a la preocupación por la prevención, la reducción del daño y la gestión del riesgo. (Garland, 2005).

## Capítulo 1

### Institucionalidad y empresas de seguridad privada

Para el autor Douglass North (1993, 2003), las instituciones dentro de las sociedades modernas son quienes ponen las “reglas de juego”, no sólo para dar forma al desempeño económico, sino para moldear conductas, pensamientos y actitudes.

En este sentido, North señala que las instituciones pueden moldear los comportamientos en las sociedades de dos maneras o reglas: formales e informales. Además de las diferentes características que son propias de cada contexto y que vigilan el cumplimiento de estas reglas, moldeadas por las diferentes percepciones para entender o interpretar un mismo fenómeno. (North, 2003)

Dentro del mundo económico de mercados cada vez más interconectados, en el cual las empresas de seguridad privada se encuentran ofertando sus servicios, resulta entonces fundamental que las instituciones, además del fomento de una ideología proactiva, provean de mecanismos efectivos, tanto formales como informales, para no solamente hacer funcionar las economías de los Estados, sino también controlar y regular mediante la medición y cumplimiento de las diferentes reglas de juego (contratos) a las ESP (empresas de seguridad privada).

Las reglas de juego formales como informales que las instituciones utilizan como mecanismos de acción sobre los individuos son complementarias entre sí, pues mientras que la formalidad provee a los individuos de leyes y normativas eficientes y adaptables,



las reglas informales brindan soluciones ante problemas que pueden surgir en el día a día y que no necesariamente están cubiertas por las reglas formales<sup>2</sup>. (North, 2003)

Como se expondrá más adelante, existen reglas informales que las ESP adoptan con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las reglas formales. Algunos ejemplos de estas reglas informales son: adaptación de procesos internos como ISO, BASC, pruebas de polígrafo periódicas al personal, capacitaciones en manejo de armas, capacitaciones en procedimientos de seguridad ciudadana, visitas a domicilios del personal, pruebas psicológicas, entre otros.

Dichas reglas informales facilitan el tener la información necesaria para presentar la documentación anual requerida por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (COMACO) y a la Policía Nacional para su permiso de funcionamiento. Son conocidas las auditorías que las certificaciones ISO y BASC realizan periódicamente a las empresas que certifican, y esto da mayor confianza a los inspectores de las instituciones públicas de que las ESP que las tienen cumplen la normativa.

El autor Paul Pierson (2008), y el autor Douglass North (1993), coinciden en que la importancia del institucionalismo radica en su mirada histórica en analizar las configuraciones de las organizaciones, las coyunturas y los procesos a largo plazo en los cuales se han ido formando y reformando constantemente, lo que a su vez permite hacer visibles y comprensibles los diferentes contextos en los cuales las instituciones interactúan con las sociedades a lo largo del tiempo. En este sentido, North resalta la

---

<sup>2</sup> North señala que las conductas y comportamientos de las reglas informales se entienden como las diferentes rutinas, acciones, palabras, costumbres que se practican en el día a día y facilitan el cumplimiento de las reglas formales.

importancia de este enfoque histórico, pues el presente y el futuro de las instituciones están conectadas con el pasado, debido a su continuidad en las sociedades. (Pierson & Skocpol, 2008).

Los institucionalistas históricos, según Pierson, abordan tres grandes dimensiones que permiten tener una mejor comprensión del gobierno, políticas, normativas, reglamentos y legislación:

- A) Tiempo y consecuencias: describen procesos de cambios y transformaciones
  - B) Análisis de contextos macro: permiten analizar y describir resultados importantes o enigmas
  - C) Efectos combinados de instituciones: no se analizan las instituciones por separado, sino que se consideran los efectos e influencias de una sobre otras.
- (Pierson & Skocpol, 2008).
- 

En este sentido, es relevante conocer los procedimientos que las empresas de seguridad privada realizan en el día a día para cumplir con la normativa y legislación actual que las regula, pues mientras que existen empresas de seguridad que cumplen la normativa, el mercado informal de empresas de seguridad es una realidad en el país que va en aumento.

Para fines de este trabajo, se clasificará como empresas de seguridad informales (ESI) aquellas que por diferentes razones incumplen con uno o más de los siguientes requisitos básicos para su accionar diario, mismos que están definidos en el la Ley de Vigilancia de Seguridad Privada: Renovación de permisos de funcionamiento, porte de credenciales de identificación emitidas por el Ministerio del Interior a cada guardia, afiliación al IESS a

todos sus empleados, pago de sueldos justos y equitativos (con sus horas extras y días de descanso).

En el Ecuador, según datos obtenidos del 2017 del Ministerio del Interior, solamente el 36% de empresas de seguridad privada cumplieron con los requisitos de renovación anual para el permiso de funcionamiento (Interior, 2017)

En otras palabras, el 64% de empresas de seguridad brindaban sus servicios de manera ilegal o informal. Según datos del Ministerio del Interior, en el Ecuador existen alrededor de 800 empresas de seguridad privada que cumplen con la normativa de funcionamiento<sup>3</sup>. Sin embargo, el número de ESP que operan en el país podría ser mucho mayor pues no se registran datos de las empresas informales y/o que no cumplen con los requisitos de funcionamiento.

Este número tan alto de empresas que brindan sus servicios de seguridad al margen de la ley es un tema muy sensible, pues este tipo de empresas ilegales o informales ofrecen servicios a costos muy por debajo del precio de mercado<sup>4</sup>, lo que significa que precarizan el trabajo de sus empleados (pagando sueldos muy bajos, sin seguros de salud, sin pólizas de responsabilidad civil a terceros y dando escasa o nula formación y capacitación a sus empleados), lo que significa que perciban un sueldo bajo y trabajen más, pero también que pongan en riesgo la integridad de las personas que contratan sus servicios.

---

<sup>3</sup> Por otro lado, los datos de la Asociación Nacional de Empresas de Seguridad (ANESI), difieren con los datos del Ministerio del Interior en cuanto al número de empresas de seguridad formales, pues la ANESI resgistran alrededor de 900 empresas, generando ventas de alrededor de 500 millones de dólares anuales.

<sup>4</sup> El puesto de 24 horas debe tener al menos 3 personas trabajando (1 por cada 12 horas más 1 saca francos), con un valor aprox. de mercado de \$2900 dólares (más IVA) para cumplir con todos los requisitos normativos.

Esto quiere decir que existen personas que portan armas (se estima que el número de guardias de seguridad, legales e ilegales, son alrededor de noventa mil), que son llamados a vigilar a quienes les contratan, pero que al formar parte de estas empresas informales se desconoce su pasado judicial y legal (requisito normativo para formar parte de una empresa de seguridad), test psicológicos, exámenes de polígrafo (para comprobar las intenciones de entrar a laborar), test de drogas, manejo de armas, entre otros, lo cual pone en una situación vulnerable a quienes contraten sus servicios, pues en lugar de brindar protección pueden ser los informantes a terceros de movimientos, o información sensible, lo que les convierte más bien en focos de inseguridad.

Es precisamente la informalidad de las empresas de seguridad privada, y que se encuentran fuera de la vigilancia y control de las instituciones, sumado al mal uso en el porte de armas, chalecos antibalas, uniformes, radio frecuencia, estimulados por demandas en el abaratamiento de precios, lo que dificulta el accionar responsable y profesional de las empresas de seguridad que sí cumplen con la normativa y que no termina de convencer a este sector como una fuerza auxiliar a la Policía.

Por otro lado, las empresas de seguridad privada formales (aunque no todas) han realizado esfuerzos para establecer procedimientos propios de control y vigilancia de su propio personal, bajo sistemas de gestión de calidad como las ISO y los procedimientos BASC<sup>5</sup>, los cuales brindan mayor seguridad de que sus empleados pasan anualmente por

---

<sup>5</sup> Para las empresas de seguridad el que puedan tener las certificaciones BASC (Business Alliance for security Commerce) e ISO, les permite poder brindar sus servicios a empresas y sectores que exigen que sus procedimientos generales y operacionales estén certificados por auditores externos a la compañía).

exámenes de conducta, polígrafo y constantes capacitaciones, para reducir la probabilidad de algún riesgo y dar un servicio profesional.

Sin embargo, como lo indica North acerca de los códigos de conducta auto impuestos, estos comportamientos de las empresas de seguridad son esfuerzos no para maximizar riqueza, sino más bien como un sacrificio de riqueza pues utilizan sus propios recursos para ir más allá de lo que la norma indica, con la finalidad de recibir a cambio otros valores como la confianza, tranquilidad y respeto de sus clientes, pero también como una manera para estar protegidos ante posibles fallas de sus empleados , por lo cual, los códigos de conducta auto impuestos por las empresas de seguridad responsables adquieren gran importancia en su accionar diario.

#### Orígenes y normativa de las empresas de seguridad en el contexto ecuatoriano

Durante el gobierno militar del General Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976), a raíz del “boom” petrolero en el Ecuador, vino también el crecimiento financiero, empresarial y la oportunidad de crear nuevas oportunidades de negocio en el país.

Esto produjo, sobre todo, que empresas extractoras de petróleo e instituciones internacionales comenzaran la apertura de nuevas oficinas e iniciar sus actividades dentro del territorio nacional. Esto a su vez produjo un crecimiento en toda la cadena de valor, tanto hacia adelante como hacia atrás, generando más puestos de empleo, apertura de centros comerciales, crecimiento de la industria textil, de construcción, proveedores de materias primas, insumos, entre otros.

A partir de este rápido crecimiento de todo el sector empresarial (pequeñas, medianas y grandes empresas), a finales de los años setenta y principios de los años ochenta, vino de la mano también el aumento en la demanda por seguridad, sobre todo por las empresas multinacionales. En este contexto, los primeros servicios de guardianía, o seguridad privada, desde 1973 hasta finales de los años noventa, estaban enfocados principalmente a satisfacer la demanda de la industria petrolera, instituciones internacionales, custodia de equipos, sector financiero y transporte de valores, dejando de lado al sector familiar y viviendas<sup>6</sup>.

A partir de los años 1972 – 1973, la Ley de Tenencia de Armas entró en vigencia para regular por primera vez a las empresas de seguridad, misma que fue elaborada y oficializada en el gobierno de Rodríguez Lara (bajo decreto del Consejo Supremo de Gobierno y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas que formaba parte de la Ley de Seguridad Nacional). Años más tarde, la Ley de Fabricación, Comercialización, Tenencia y Uso de Armas y Explosivos (1979)<sup>7</sup>, se sumaría a la legislación anterior para regular a este sector empresarial durante cuatro décadas.

La Ley sobre armas, municiones explosivos y accesorios permitía por primera vez regular y controlar:

- Importación y exportación de armas de fuego, municiones, pólvora y explosivos a cargo del Ministerio de Defensa, a través del COMACO.

---

<sup>6</sup> La primera empresa de seguridad que operó en el país de manera formal, fue fundada por ex militares del ejército ecuatoriano, dirigida por el mayor Héctor Santacruz Hidalgo (García, B., 2012).

<sup>7</sup> Leyes que fueron admitidas por los posteriores gobiernos civiles hasta el año 2009 reformadas en la Ley de Seguridad Pública y del Estado en 2009)

- Control de armas, municiones, explosivos, materias primas para su fabricación, así como las instalaciones para la fabricación de armas, almacenamiento y comercialización de armas a cargo del COMACO.
- La Dirección de Industrias Nacionales del Ejército (DINE) será la institución técnica encargada para la concesión de permisos para la instalación de fábricas destinadas a la producción de armas.
- Requisitos para solicitar la importación de armas y municiones
- Límites para el porte de armas para personas naturales (no podrán asistir armados a eventos públicos masivos).
- Control y decomiso de armas

De esta manera, se dejaba en exclusividad el porte de armas y municiones a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Sin embargo, las empresas de seguridad y personas naturales que requerían el porte de armas, debían solicitar autorización al COMACO para poder importar, almacenar y utilizar el armamento.

En el gobierno de Fabián Alarcón (1997), se firma y expide el decreto ejecutivo N. 169. RO/32 que contiene el “Reglamento a la Ley sobre armas, municiones, explosivos y accesorios”, en el cual establecía que el control de armas pasaba al Ministerio de Gobierno y COMACO, el control de permisos de funcionamiento de las empresas de seguridad a la Policía Nacional, a través del COSP (Control de Organizaciones de Seguridad Privada), y porte de armas de calibre hasta 9mm.

A partir de este reglamento, las empresas de seguridad privada en el Ecuador comienzan a tener un marco de acción y operación un poco más claro, pero que básicamente les

permitían a las empresas el porte de armas y uso de uniformes, sin tomar en cuenta normativas en cuanto al personal calificado para trabajar en la parte administrativa ni operativa, ni otros aspectos laborales, como afiliaciones al IESS, seguros, capacitaciones, ni legales para establecer límites de acción y funciones.

Entre 1997 y 2003, las empresas de seguridad privada y los asuntos que les envolvían (como sus márgenes de acción, límites y nudos críticos con la Policía, tipo de armamento y municiones que utilizaban, colores permitidos en su uniformes, tipos de comunicación y radio frecuencia, instituciones a cargo de regular y controlar sus permisos y funciones) permanecieron sin ser debatidas y clarificadas para la sociedad en general, siendo únicamente administradas (y tratadas de manera muy básica) por las Fuerzas Armadas para el permiso de armas (el cual se mantiene hasta la actualidad), y el permiso de funcionamiento de las empresas de seguridad por parte de la Policía, a través del COSP (se mantiene hasta la actualidad).

En el gobierno de Lucio Gutiérrez (2003), el Congreso Nacional debate y aprueba la primera “Ley de Vigilancia y Seguridad Privada”<sup>8</sup>, misma que fue elaborada por un comité mixto entre oficiales delegados de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y delegados de las empresas de seguridad privada. Esta Ley regulaba las funciones de las empresas de seguridad de la siguiente manera:

- **Modalidad:**
  - Prestación de servicios bajo tres modalidades: fija (guardianía), móvil (transporte de valores y custodios) e investigación privada

---

<sup>8</sup> Registro oficial 130 de 22-jul-2003.



- **Prohibiciones:**

No podrán ser socios de las empresas de seguridad ni parte administrativa:

- Quienes hayan recibido sentencia ejecutoriada, ex miembros de la fuerza pública que hayan sido de baja o en servicio activo y funcionarios públicos que formen parte de los entes reguladores de las empresas<sup>9</sup>.

- **Requisitos para la contratación de personal:**

Ser ecuatoriano de nacimiento, cédula militar y educación básica.

- **Porte de armas y tenencia de armas:**

- Reportes anuales al COMACO del armamento disponible en el rastrillo. Reportes semestrales al COSP de los socios de la empresa y personal operativo, el almacenamiento del armamento está bajo la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios.

- **Permisos de operaciones:**

**Marco Legal**

Se incluye en la regulación de las empresas de seguridad: al Ministerio de Gobierno y Policía, Superintendencia de Compañías, Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, Ministerio de Trabajo y Registro Mercantil.

Capacitaciones:

Quedan bajo jurisdicción de las FFAA y Policía para dictar capacitaciones a la guardianía privada<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> De esta manera se ponía límites para que personal de la Policía y Fuerzas Armadas sean juez y parte para controlar las empresas de seguridad, pues tenían empresas que custodiaban petroleras y espectáculos públicos

<sup>10</sup> Lo cual suponía controversia y celo entre las dos instituciones.

Por un lado, con esta ley se lograba poner límites a que personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo (pero también personal que haya sido dado de baja) sean dueños o formen parte de la directiva o filas de las empresas de seguridad a las cuales controlaban y regulaban. Por otro lado, definía el marco de acción legal de las empresas de seguridad y sus límites, pero también las instituciones las cuales debían regularlas de manera periódica (en el caso de lo laboral), pero también anual (en el caso de permisos de funcionamiento y armas).

Finalmente, se establecieron por primera vez requisitos para la contratación de personal como la ciudadanía y no tener problemas legales.

En el 2008, durante el Gobierno del ex presidente Rafael Correa, se elabora la Nueva Constitución ecuatoriana, misma que contenía la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la cual se relacionaba en el marco de acción de la ley de Vigilancia y Seguridad Privada (pues se incluían normativas a los servicios de inteligencia y contrainteligencia, lo cual involucraban a las empresas de seguridad. (García, 2012)

En este sentido, y para delimitar aún más el accionar de la seguridad privada, se emite y expide mediante decreto ejecutivo N.1181, se el Reglamento a la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada<sup>11</sup>, el cual incluye:

- A las empresas de seguridad privada como fuerzas auxiliares de apoyo a la Policía Nacional

---

<sup>11</sup> Registro Oficial 383 de 17-jul-2008. Última modificación: 28-agosto-2008

- Distinción de los colores de uniformes de guardianía con respecto a los de la Fuerza Pública
- Dentro de la modalidad móvil se incluye a las centrales de monitoreo de alarmas
- Límites a la investigación privada
- Capacitaciones a cargo de la Policía Nacional por medio de la formación de Centros de Capacitación, con pénsum de estudios e infraestructura adecuadas.
- El uso de armamento será exclusivo para el puesto de trabajo y horas de prestación de servicio, al igual que el uso y porte del uniforme
  - La Ley de Seguridad Pública y del Estado
  - Normativas a los servicios de Inteligencia
  - Creación de tres nuevos ministerios: Interior (en lugar del Ministerio de Gobierno), Justicia, Seguridad Interna y Externa.
  - Creación de dos Subsecretarías: Seguridad Ciudadana ( que abarcaba la Dirección de Vigilancia Privada y Tenencia de Armas) y Policía
  - Establecimiento de sanciones ante infracciones a la Ley.

A partir de este año, y hasta la actualidad, este es el marco legislativo que regula, controla y supervisa el marco de acción de las empresas de seguridad privada en el Ecuador.

En el gobierno de Lenin Moreno, la normativa de seguridad no se cumplía en su totalidad, pues no dejaba claro las capacidades y límites de las escuelas de capacitación para los guardias de seguridad y los requisitos para emitir las credenciales de guardianía.

Por ese motivo la ex Ministra del Interior, María Paula Romo (2019), en conjunto con delegados de la Policía Nacional y sector privado, impulsan un reglamento que regulaba la formación, capacitación e instrucción de los guardias privados de seguridad. Es así, que el 19 de febrero del 2020, se emite el “Reglamento de formación personal de vigilancia y seguridad privada”<sup>12</sup>, el cual pasaba de manos exclusivas de la Policía la capacitación del personal al sector privado, pero que además regulaba la infraestructura, pénsum y requisitos varios (como computadoras, espacio e infraestructura para ejercicios físicos, internet) que debían tener estos centros de formación, pero también la obligatoriedad que los guardias de seguridad debían cumplir con dos cursos (entrenamiento y re entrenamiento), en temas de primeros auxilios, prevención del delito, manejo de armas y cultura general, para poder portar la credencial expedida por el Ministerio del Interior y requisito indispensable (en teoría, pues muchas empresas incluso hoy en día lo incumplen) para que el guardia sea considerado como elegible para una empresa de seguridad.

Entre las características principales de este reglamento se encuentran:

### **Requisitos para permisos de funcionamiento**

- Físicos: Infraestructura y metraje mínimos de aulas, centros de cómputo, entre otros
- Administrativos
- Legales
- o Pénsum de estudios y horas mínima académicas para el personal de guardias
- o Requisitos para el personal administrativo y docente
- o Sanciones

---

<sup>12</sup> Acuerdo Ministerial: 195, Registro Oficial 146

## Cronología de la normativa y legislación de la seguridad privada en el Ecuador

Año	Nombre	N. Registro
1973	Ley de tenencias de armas	Decreto Supremo 3757. RO/311
1997	Reglamento a la Ley sobre armas, municiones, explosivos y accesorios	Decreto ejecutivo N. 169. RO/32.
2003	Ley de Vigilancia y Seguridad privada	R.O. 130
2008	Reglamento a la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada	R.O.383
2020	Reglamento de formación personal de vigilancia y seguridad privada	R.O.146

(García, 2012). \*Tabla de elaboración propia

## Empresas de Seguridad Privada en el Ecuador

El surgimiento, desarrollo y proliferación de la seguridad privada en el Ecuador tiene matices similares a las connotaciones y singularidades de otros países como la globalización del conocimiento, mundialización de mercados, procesos de privatización, aumento de la inseguridad y crimen, surgimiento de nuevas amenazas, desarrollo de tecnología, accesibilidad a la información, inteligencia estratégica, crecimiento poblacional, y aumento creciente de la demanda del ciudadano común al Estado por satisfacer sus necesidades de vivir en un ambiente seguro y libre de violencia.

En este contexto, la Dra. Bertha García Gallegos (2012), menciona que la demanda creciente hacia el Estado por seguridad no necesariamente es extrapolable a una demanda entera de la sociedad civil, sino más bien a un resultado por satisfacer necesidades colectivas nuevas, generadas a partir de percepciones y sentimientos individuales de inseguridad, producto de diversos factores como la incertidumbre y la imaginación.

En otras palabras, la sociedad al tratar de legitimar su derecho a sentirse segura y protegida, y al tener una percepción ineficiente de respuesta por parte del Estado para satisfacer estas demandas, se genera un espacio o brecha entre los individuos y el Estado, el cual es ocupado por la seguridad privada y que ha ido ganando espacio a través de las décadas en el Ecuador.

De esta manera, el crecimiento constante de la demanda social por sentirse más segura y menos vulnerable frente a las diferentes amenazas, ha provocado que el mercado satisfaga esta demanda por medio del surgimiento y multiplicación de las empresas de seguridad, pues a mayor demanda crece también la oferta.

Gustavo Lalama, en su artículo “Privatización y Seguridad Ciudadana” (2007), señala que la incapacidad estatal ecuatoriana de proveer mecanismos efectivos para hacer frente a la delincuencia común, crimen organizado y transnacional, ha hecho que no sólo la sociedad civil y privada busquen maneras para sentirse más seguros, sino que también las entidades públicas se han visto en la necesidad de demandar y contratar los servicios de seguridad privada (incluso instalaciones de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas los contratan), debido a que el Estado, según este autor, no tiene la capacidad en cubrir su propia demanda de seguridad. (Lalama, 2007).

Sin embargo, aunque por un lado el Estado es uno de los principales demandantes de servicios de seguridad privada y regulariza y controla a este sector, por otro lado, los valores que ofrecen pagar a las empresas no están de acuerdo a los precios de mercado, sino más bajos.

El Estado ecuatoriano es el encargado de velar por los derechos de los trabajadores, y en este caso de estudio, que los empleados de las ESP tengan sueldos justos, equitativos y días de descanso conforme a la normativa vigente, sin embargo, no controla, regula ni supervisa que existan diferencias de sueldos dentro de una misma compañía dependiendo si trabajan en puestos de 12h, 24h.

Por lo general las ESP que entran a concursar en el sector público no son empresas conocidas en el sector privado, pues pagan sueldos bajos a sus empleados y/o no cumplen con la afiliación al Seguro Social. El pagar un valor menor al precio de mercado hace que las ESP para generar utilidad paguen menos y sus empleados trabajen más. Sin embargo, si es conocido que los guardias que trabajan en el sector público tienen sueldos bajos de su patrono, porqué las mismas instituciones que son las llamadas a controlar que esto no suceda , no sanciona a los responsables?

Según un reporte realizado por Gabriela Coba, del diario digital Primicias, entre enero y agosto del 2022 las denuncias de robos a domicilios en la ciudad de Quito que se receptaron en la Fiscalía fueron de alrededor de seis mil denuncias, lo que representa un aumento del 7% con respecto al mismo período de tiempo del año anterior. (Coba, 2022)

Según la empresa de análisis de mercado Ipsos, la percepción de inseguridad durante el 2022 fue la principal preocupación de los habitantes de Quito, superando a temas sensibles como el desempleo o la inflación. (Ipsos, 2022)

Las ventas de sistemas contra robos y contratación de empresas de seguridad privada electrónica, de acuerdo a datos del Servicio de Rentas Internas (SRI), fue de USD 82 millones hasta mediados del año 2022. Para los dos primeros meses del año 2023, el incremento fue de alrededor del 2% frente al mismo período de tiempo del año pasado.

Dentro del contexto nacional, el crecimiento de estas empresas no ha ido de la mano de una legislación robusta y pertinente que permita ejercer un control eficaz y eficiente a este sector y no se ha encarado este tema para controlar esta actividad acorde al contexto actual en que la tecnología ha ido evolucionando, (por ejemplo, equipos de comunicación modernos que no utilizan radio frecuencia, cámaras y dispositivos electrónicos, reconocimiento facial, manejo de datos e información personales y privadas, e inteligencia artificial).

Según Andrea Betancourt (2007), en Latinoamérica la seguridad privada es una de las regiones a nivel mundial que más ha crecido este sector económico, con tasas del 8% anuales, pero de la misma manera los problemas para regularlas y controlar el crecimiento ordenado ha sido un desafío importante.

En este sentido, Betancourt manifiesta que los principales desafíos para la seguridad privada en América Latina son la creciente ilegalidad del sector y la falta de preparación y entrenamiento que tienen los guardias. Según la autora, países como Argentina, Brasil



y Chile no han logrado identificar con certeza el número real de guardias y empresas ilegales que poseen. De la misma manera, estos tres países con los mejores índices económicos de la región, siguen trabajando aún en la flexibilidad legislativa para regular a las empresas de seguridad (Betancourt, 2007).

En el Ecuador, más allá de la Ley y Reglamentos que se expondrán a continuación para regular las actividades de las empresas de seguridad, se ha tornado difícil la tarea de evaluar las condiciones verdaderas (número real de empresas de seguridad privada informales, número de personal que labora en la informalidad, logotipos y nombres de las compañías, cantidad de radios de comunicación que utilizan y sus frecuencias, armas y municiones que disponen), a parte de la información proporcionada por las propias empresas de seguridad, en las que se encuentra este sector privado, debido a la información oficial incompleta y desactualizada.

El trabajo de visualizar estas cifras es una situación compleja no solo para el Ecuador, sino también en el contexto internacional, pues la legislación no es actual<sup>13</sup>.

#### Nudos críticos de acción entre la normativa y la práctica diaria de la seguridad privada

El crecimiento del crimen organizado, así como la percepción ciudadana de inseguridad, sumado al temor de ser víctimas de la delincuencia ha provocado que la demanda por contratar los servicios de seguridad privada en el Ecuador vaya en aumento, lo que a su vez ha provocado que la oferta también aumente. Según la encuestadora Ipsos “ Quito

---

<sup>13</sup> pues la tecnología ha avanzado enormemente en cuanto a seguridad electrónica, sin embargo, las leyes no hablan a profundidad de ello, dejando espacios sensibles sin ser abordados

como vamos”, en un estudio realizado en el 2022 en la ciudad de Quito arrojaron los siguientes datos:

- Cinco de cada diez encuestados indicaron que evitan ir a eventos públicos, deportivos o culturales por temor a ser víctimas de la delincuencia
- Cuatro de cada diez personas mencionaron haber sufrido un asalto o robo, siendo los asaltos en la calle los más comunes (29,9%), seguido de robos a celulares en bus (25.3%), asaltos (22%), robos en domicilios ( 6.7%), robos en locales (3.2%), estafa (2.6%) y ninguna (1.3%)
- Tres de cada 10 personas mencionaron haber sufrido robos o asaltos mientras se movilizaban en servicios de transporte público
- El 82% de los encuestados sienten que las calles, plazas y parques son inseguros.

---

(Hora, 2022)

Aunque la demanda y oferta de seguridad privada han aumentado, y el Estado ecuatoriano ha intentado regular y controlar la multiplicación de empresas de seguridad mediante la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada, en la práctica no se cumple por tres razones.

La primera es que en el Ecuador, pese a que la legislación establece sanciones (como la clausura definitiva de empresas que no cumplan con el permiso de funcionamiento y sanciones a sus accionistas, o multas por no pagar sueldos conforme a la normativa existente del Ministerio de Trabajo), no existe un mecanismo realmente eficiente para controlar el funcionamiento legal de las empresas de seguridad, pues el COSP y las FFAA esperan que las empresas legales acudan a sus oficinas para las renovaciones anuales de

permisos de funcionamiento e inspección de armas, dejando de lado los controles a las empresas que trabajan al margen de la ley.

Una muestra de aquello es la precaria condición en la que los guardias de empresas clandestinas trabajan en turnos de 24 horas continuas y obtienen remuneraciones muy bajas, esto aunque la normativa indica que los trabajadores que formen parte de las empresas de seguridad estarán sujetos a las disposiciones del Código de Trabajo.

Sin embargo, la precarización del trabajo de guardianía cae también en responsabilidad de quienes los contratan, pues por abaratar costos demandan los servicios de las empresas de seguridad “más baratas”, sin importar las condiciones laborales a las que son sometidos sus empelados. Una vez más, este escenario se da aunque la normativa establece mecanismos de sanción y co responsabilidad tanto a quienes ofrecen el servicio como a quienes los contratan.

La segunda razón es que el Estado ecuatoriano se constituye en un caso de estudio muy importante dado que, aparentemente, se construye una contradicción, pues, por un lado, ha realizado una fuerte inversión en las agencias de seguridad estatales, pero, por otro lado, es uno de los principales demandantes de este servicio privado.

La tercera es el nudo crítico de acción que nace de la capacidad del Estado ecuatoriano para contratar los servicios de seguridad privada pero también para controlarlos. Por un lado, las diferentes instituciones del Estado destinan millones de dólares dentro de sus presupuestos para que el sector privado cuide y vigile sus instalaciones, por otro lado, pagan valores bajos (de acuerdo al precio de mercado) por los servicios que ofrecen las

ESP. Esto genera una tercera contradicción pues el Estado aunque es quien realiza la normativa, es el principal actor que la incumple, fomentando de manera directa la precarización del trabajo como guardia de seguridad, pero también fomentando posibles prácticas corruptivas.

## Capítulo 2

### Seguridad privada en LATAM: características generales

Los países latinoamericanos, comparten no solamente un pasado histórico común, con un desarrollo institucional similar y contextos sociales parecidos, sino que también los índices de inseguridad y violencia, así como la deficiente presencia Estatal en sus territorios para hacer frente al crimen organizado son una característica común que comparten los países de esta región. (Biera, 2018). En este contexto, Martín Biera (2018), en su artículo “El boom de la seguridad privada en América Latina”, indica que hasta mediados del 2018 las ESP en la región superaban las 16.000 y el personal que laboraba para estas empresas era de alrededor de 2.4 millones<sup>14</sup>. Siendo los principales retos la legalidad de sus operaciones, falta de capacidad y experiencia en su campo de trabajo, abusos de autoridad y prácticas incompatibles con los derechos civiles y humanos, y escalada de arsenales de armamento y municiones.

La rápida proliferación de ESP en Latinoamérica en comparación a otras regiones del mundo como Europa y Norte América, parecería estar ligada a tres variables importantes:

- Aumento del narcotráfico, criminalidad y violencia
- Bajos índices de confianza en la fuerza pública
- Fuerza pública débiles y/o permeables a la corrupción.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> En general en LATAM los guardias privados en relación al número de efectivos de la Policía Nacional es mayor. La relación en Brasil es de 4 guardias por cada policía y en Honduras de 7 a 1

<sup>15</sup> Se estima que de cada 20 hechos violentos ocurridos en el mundo, 19 tienen lugar en LATAM, la región posee 17 de las 20 ciudades más violentas del mundo, y cuatro de los cinco países más violentos se encuentran aquí convirtiéndola en la región más violenta del mundo (Kinosian & Bosworth,, 2018)

Según Sarah Kinosian y James Bosworth (2018), en su informe “Seguridad a la Venta: Desafíos y Buenas Prácticas en la Regulación de Empresas Militares y de Seguridad Privadas en América Latina” de Diálogo Latinoamericano, señalan que resulta inevitable el rápido crecimiento de la seguridad privada en LATAM, pues es una consecuencia como respuesta ciudadana a la demanda por sentirse seguros frente al incremento de la criminalidad en la región.

### Documento de Montreux

Por iniciativa del gobierno de Suiza y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), y con el objetivo principal de promover el respeto de los Derechos Humanos y al Derecho internacional humanitario en Latinoamérica, en el año 2008 se elabora y firma un documento resultado de una compilación intergubernamental el cual contenía obligaciones internacionales legales y buenas prácticas con la finalidad de brindar a los estados herramientas para tomar decisiones en relación a las empresas militares y de seguridad privada. (Kinosian & Bosworth,, 2018). Es importante señalar que solo cuatro países de LATAM firmaron este documento: Ecuador, Chile, Uruguay y Costa Rica.

En cuanto a las ESP, el Documento contiene buenas prácticas gubernamentales para regular a estas compañías mediante:

- Directrices para autorizar el funcionamiento de las ESP
- Regulación para la tenencia de armas

- Supervisión y control de las normativas estatales vigentes para regular a las ESP, pero también el impulso para generar normativas actuales
- Responsabilidades ante faltas graves de las ESP

En este sentido, el documento de Montreux centra sus recomendaciones a los estados en tres dimensiones:

1. Obligaciones de los Estados Contratantes: quienes adquieren los servicios
2. Obligaciones de Estados Territoriales: lugar donde operan los contratistas privados
3. Obligaciones de Estados de Origen: lugar donde se encuentran las oficinas centrales de las ESP, contratadas, pero que no necesariamente es el Estado contratante.

Es decir, si el gobierno del país A contrata una empresa de seguridad con sede principal en el país B, para operar sus servicios en el país C, entonces el país A será el Estado Contratante, el país C el Estado territorial y el país B el Estado de Origen. De esta manera, este documento concentra sus esfuerzos en la aplicabilidad de los estados para incluir estas buenas prácticas en las instituciones específicas para controlar, regular y monitorear el crecimiento y las operaciones de las ESP en LATAM, pero también para reducir la probabilidad de ocurrencia de abusos de poder y violaciones a los Derechos humanos.

Tabla 1. Documento Montreux principales características en torno a las ESP

Buenas Prácticas documento Montreux		
Características	Procedimientos	Monitoreo
Normativas y legislación específica de cada Estado para controlar y regular a las ESP	Prohibición de trabajar en ESP a miembros activos de las fuerza publica	Supervisión y control de actividades de las ESP
Distinción de los servicios de seguridad privada y seguridad pública	Registro de armamento de las ESP	Suspensión y/o revocación de licencias y permisos de funcionamiento en casos de incumplimientos o faltas graves
Determinación de los servicios de seguridad privada	Política específica para el uso de la fuerza y armas de fuego para las ESP	
Jurisdicción legal intra y extra territorial	identificación de todo el personal que trabaja en las ESP	

(Kinosian & Bosworth,, 2018).

En el Ecuador, la normativa actual que rige sobre las ESP cumple 9 de los 10 parámetros que se estipula en el Documento de Montreux. La normativa ecuatoriana actual no contempla políticas específicas para el uso de la fuerza, armas de fuego ni mecanismos de monitoreo para el respeto de los derechos humanos a las empresas de seguridad. Sin embargo, aunque la normativa no abarca estos temas, las ESP legales y que tienen certificados BASC e ISO, tienen como parte de sus procedimientos capacitaciones periódicas de derechos humanos, uso de la fuerza, manejo de armas, controles psicológicos, inteligencia emocional, prácticas de tiro, entre otros.

En LATAM, como se mencionó anteriormente, a medida que el crimen transnacional, crimen organizado y narcotráfico aumentó los niveles de violencia, también lo hizo la demanda por contratar los servicios de seguridad privada. Los países de esta región comparten características y desafíos similares para monitorear y controlar el crecimiento ordenado de las empresas de seguridad, desarrollar leyes y reglamentos que eviten la ilegalidad del sector, pero también la impunidad, corrupción y abusos de poder, fortalecimiento de la institucionalidad destinada a controlar a las ESP, y mecanismos



efectivos de rendición de cuentas. A continuación se presentan algunos datos relevantes de las operaciones de las ESP en Latinoamérica hasta el año 2017:

Tabla 2. Cifras de las ESP en LATAM

Empresas de seguridad privada en LATAM			
País	Número de empresas y/o guardias con registros formales y legales	cifras económicas en millones de dólares anuales	Institución de control
México	3977 empresas de seguridad	\$1.500	Gobierno Federal / Secretaría de Gobernación / Dirección General de Seguridad privada
Brasil	650.000 empleados.	\$14.000	Ministerio de Justicia / leyes propias de cada estado
Colombia	800 empresas de seguridad y alrededor de 400 mil empleados	\$1.000	Ministerio de Defensa / Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada
Guatemala	184 empresas y alrededor de 100 mil empleados		Dirección General de Servicios de Seguridad privada
Honduras	1038 empresas de seguridad	No específica	En reforma de la normativa. Actualmnete se encuentra supervisada por la PN

(Kinosian & Bosworth., 2018). Tabla de elaboración propia

## Complementariedad / competencia entre las ESP y la Policía Nacional en el Ecuador

Analizar los espacios de complementariedad, competencia y nudos críticos en los diferentes espacios de acción existentes entre la Policía Nacional y las empresas de seguridad privada contribuye no sólo a la comprensión y entendimiento de las nuevas formas de seguridad en la época actual, lo cual permite generar recomendaciones de políticas públicas actualizadas que se analizarán en el capítulo 3, sino que permite también mejorar las condiciones en la prevención del delito y la colaboración entre diferentes actores (Policía, ESP y ciudadanía) para incrementar las condiciones de convivencia social, pero también de seguridad ciudadana.

## Seguridad Ciudadana

Según la Organización de Estados Americanos (2009), la Seguridad Ciudadana surge como una obligación de los Estados en garantizar la seguridad de las personas, así como su derecho a la vida y a la libertad. En este sentido, entonces, se puede relacionar el sentimiento y percepción de seguridad de las personas con la noción de democracia, libertad, derechos humanos, criminalidad, etc., por ende, la seguridad ciudadana y su percepción en la sociedad afecta positiva o negativamente el desarrollo socio - económico de un país. (OEA, 2009)

En la actualidad, en temas de seguridad y defensa, los Estados centran sus esfuerzos no sólo por la seguridad externa (nacional), seguridad interna (pública), sino que también el concepto se ha extendido hasta la ciudadanía y sus relaciones de paz, tranquilidad y convivencia. Las diferentes estructuras que poseen los Estados para hacer frente a las distintas y nuevas amenazas (por ej., narcotráfico, crimen organizado y transnacional, terrorismo), es decir amenazas tanto internas como externas, la OEA (2008) los enmarcó dentro de un nuevo concepto: seguridad multidimensional.

La Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA (SSM), señala la importancia de la cooperación y complementariedad que debe existir entre los Estados miembros en temas de seguridad para hacer frente a las nuevas amenazas, pero también a las tradicionales. Para lograr este cometido, debe existir comunicación precisa y relevante, intercambio de experiencias y criterios, así como capacitaciones e intercambio de información multinivel. (OEA, 2023).

Este nuevo enfoque cambió el paradigma clásico de la seguridad (en el cual únicamente el Estado es el encargado de la seguridad interna), para abrir paso a una nueva visión de la seguridad ciudadana, en la cual los Estados hacen frente a las amenazas emergentes a partir de la cooperación entre los distintos actores de la sociedad (fuerza pública, academia y actores privados).

La seguridad ciudadana tiene su enfoque central precisamente en el ciudadano, sus relaciones y sus percepciones para sentirse seguros y libres del crimen, con la finalidad de mejorar la calidad de vida, garantizar su derecho a la vida e integridad. Los esfuerzos que se realizan a partir de este concepto, giran en torno a estrategias prevenir la criminalidad, garantizar el acceso a un sistema de Justicia eficaz e imparcial, sujeción a la ley y respeto hacia los derechos humanos (OEA, 2023).

Este nuevo paradigma de seguridad requiere de la intervención activa y permanente de nuevos actores que apoyen al Estado, los cuales sean conocedores de la sociedad y que aporten mediante diferentes formas (experiencia, conocimientos, información, tecnología, etc.), a partir de espacios como la academia, diferentes niveles políticos administrativos, medios de comunicación y empresas de seguridad privadas. Este trabajo en conjunto del sector público – privado, es fundamental para desarrollar prácticas interactivas corresponsables, lo cual no significa invadir los espacios de acción del otro actor, sino más bien complementarlas y fortalecerlas para fortalecer la seguridad ciudadana.

## Policía Nacional y Gobierno de la seguridad

La Policía de Ecuador, al igual que en América Latina, dentro de sus diferentes contextos particulares, comparten una historia en común: denuncias de abuso de autoridad (con sus distintas derivaciones) y casos de corrupción. Como resultado de esto, se ha producido un desapego y falta de confianza de la ciudadanía hacia la Institución. Por tal motivo, es importante analizar los orígenes de la Policía ecuatoriana, sus doctrinas y corrientes de pensamiento e instrucción, para que, una vez entendido el contexto, se pueda analizar las diferentes variables para establecer y discutir los parámetros con la finalidad de formular un criterio para el trabajo en conjunto de la fuerza pública, representada por la Policía, y el sector privado, orientada a la prevención del delito.

De esta manera, es de importancia analizar y comprender cómo el Gobierno de la Seguridad ecuatoriana se enmarca dentro de la seguridad interna del Ecuador, y que ocupa no solamente a la Policía Nacional, pero también a nuevos actores privados que se incorporan y que antes se encontraban invisibilizados, pero que hoy en día forman parte de la cotidianidad social en lo a que seguridad ciudadana se refiere.

Para lograr este cometido, se utilizan entrevistas de élite a los tomadores de decisiones (Oficiales en servicio activo y pasivos) utilizando un cuestionario de tipo semi estructurado, con la finalidad de que la entrevista sea dirigida por un hilo conductor, pero también este tipo de cuestionario abra el abanico para que los actores tengan la libertad de expresar información relevante para el trabajo investigativo, y que posiblemente no estaba considerado. De manera conjunta a esta metodología de tipo cualitativa, se utilizará la técnica de análisis de contenidos pues se pretende indagar y recopilar la mayor cantidad de información posible, tanto verbal como escrita, en torno a la problemática

anteriormente planteada, pero también para escudriñar trabajos similares escritos sobre el apoyo de las empresas de seguridad privada como fuerza auxiliar de la Policía Nacional.

### Función Policial y Servicio Policial

Es importante resaltar las diferencias que existen entre las funciones que realiza la PN y el servicio que prestan. Al referirse a la Policía desde un paradigma funcional, se lo analiza más desde un enfoque administrativo, normativo, institucional<sup>16</sup>. Desde este enfoque de análisis, la Policía es la institución del Estado que monopoliza legalmente el uso de la fuerza, y a través de ella, regula las diversas actividades de la sociedad bajo la Ley y el Derecho para garantizar su cumplimiento. Por otro lado, el servicio policial tiene su enfoque más en la sociedad, en las prácticas diarias, en la convivencia con la ciudadanía. Es decir, tiene su análisis enfocado en la manera que la Policía se relaciona con las personas y las estrategias que desarrolla para garantizar la seguridad y convivencia en armonía, y no desde la parte normativa-punitiva.

Por esta razón en este trabajo el enfoque se basa en las relaciones de servicio que tiene la Policía con la comunidad y sus diferentes actores, públicos y privados, y la manera que afectan al accionar diario para prevenir el delito, generar seguridad y la garantizar Derechos colectivos, pero también para fortalecer las relaciones entre el ciudadano común y la PN, más allá del uso de la fuerza, pero sin perder la esencia de la misión de la función policial.

---

<sup>16</sup> La Ley orgánica de la Policía Nacional del 2008, contiene los fines y funciones normativos que los ri

## Servicio Policial

El artículo 23 del Código de ética profesional de la Policía Nacional del Ecuador define como misión fundamental de la Policía “(...) *proteger el ejercicio de los derechos y libertades, garantizar el orden y la seguridad de los ciudadanos de acuerdo con el mando Constitucional y demás normas legales y reglamentarias.*”. (Codigo de etica profesional de la Policia Nacional, s.f.).

Esto implica que el enfoque principal de la Policía es el servicio a la ciudadanía para proporcionar seguridad y protección, pero también en velar por la convivencia armónica y de respeto entre las personas, y a su vez, en las relaciones de la ciudadanía con el Estado. Otorgando de esta manera a las actividades de la Policía Nacional un carácter ciudadano, comunitario, preventivo del delito, humano, social, respetuoso, solidario y de apoyo judicial. (Codigo de etica profesional de la Policia Nacional, s.f.).

De acuerdo con este código de ética profesional, el servicio de la Policía, para cumplir con su misión principal, de acuerdo al artículo 32, la Policía tiene la obligación de:

*“(...) colaborar con las autoridades o funcionarios públicos para el cumplimiento de acciones legalmente autorizadas. Sin embargo debe asegurarse plenamente de hacer lo correcto, conforme a la ley, a fin de evitar que se le utilice, ya sea consciente o inconscientemente, para cualquier acto incorrecto o ilegal. En caso de duda debe informar inmediatamente a sus superiores sobre el servicio que se le ha solicitado y esperar la autorización.”.* (Codigo de etica profesional de la Policia Nacional, s.f.)

Con esta premisa, el control, supervisión y regulación del orden ciudadano por parte de la Policía Nacional no debe centrar únicamente sus esfuerzos de manera individual para hacer prevalecer en la sociedad las reglas formales según están establecidas por la Constitución ecuatoriana y sus diferentes leyes, sino que también se debe distinguir la existencia de reglas informales que ayudan a mantener el orden, seguridad y prevenir el delito, cuando se trabajan en conjunto entre actores sociales privados y públicos.

### Nudos críticos y reforma policial

En 1884, durante la administración del presidente José María Plácido Caamaño, por primera vez se empezó a brindar una institucionalidad más fuerte a la Policía<sup>17</sup>, lo que permitió vincular sus fuerzas al Gobierno, dándole de esta manera a la Institución un carácter más nacional, separando, o al menos intentándolo, de las autoridades locales. Años más adelante, a finales de los años treinta, con el General Alberto Enríquez Gallo, Presidente de la República, la Policía comienza a tener un cambio positivo, pues por parte del Gobierno se empiezan a destinar recursos económicos y humanos en búsqueda de la profesionalización de sus agentes, incorporándose el orden jerárquico y disciplina militar característicos hasta hoy en día.

A partir de esta fecha, la Policía Nacional ha sufrido varios cambios a lo largo de la historia, que si bien es cierto, han sido más de tipo superficiales y nominales que profundos, denotan la intencionalidad de los gobiernos de turno para establecer una fuerza legítima de tipo interna que pueda mantener el orden social, pero también el castigar a

---

<sup>17</sup> Existían fuerzas policiales vinculadas más a las autoridades locales, caracterizadas por la informalidad de sus acciones y falta de reconocimiento social.

quienes osen rebelarse contra la autoridad y pactos sociales establecidos. Sin embargo, la intencionalidad no ha sido suficiente.

La Policía, como lo afirma el autor Daniel Pontón (2009), ha permanecido con una estructura rígida y militarizada lo cual no ha permitido una evolución Institucional para hacer frente a los cambios sociales, económicos y culturales que demanda la ciudadanía. Según Pontón, una de las piezas angulares en la cual la Policía ecuatoriana ha fundado sus mecanismos de acción y comportamientos ha sido la conocida “Doctrina de Seguridad Nacional”, misma que fue aplicada en épocas de la dictadura militar con la finalidad de mantener y controlar el orden público, persecución del enemigo interno (delincuentes?), y represión antisubversiva. (Pontón, 2009)

La incorporación de esta Doctrina, permitió que años más adelante se produzcan errores de los uniformados policiales en contra de la ciudadanía, básicamente en tres aspectos:

- a) Abuso de autoridad
- b) Violación de derechos Humanos
- c) Corrupción.

Es importante hacer una pausa para señalar que de estos tres puntos mencionados, la violación de Derechos Humanos quizás sea, como la menciona Pontón, el “menos grave”, debido a que los casos que se han producido en el Ecuador han sido aislados y no recurrentes (quizás el más nombrado el caso de los hermanos Restrepo), pero que no denotaban un accionar cotidiano de la Policía.

Sin embargo, cuando se producen estas tres fallas en conjunto producen una profunda desconfianza de la ciudadanía al accionar policial, dando lugar a su vez a un amento no



sólo de la percepción de inseguridad, sino también de los actos delictivos. Según una encuesta realizada por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), presentada por el Banco Internacional de Desarrollo (BID), a propósito del congreso de Seguridad Ciudadana efectuada en Argentina en el año 2016, indica que la Policía del Ecuador cuenta con un 48.8% de confianza.

Según el Ministerio del Interior, el incremento, aunque leve, de la confianza hacia la Policía, se debe a la proyección de una imagen menos militarizada y más comunitaria. Para lograr este cometido, el Gobierno central a partir del año 2002 inició una serie de esfuerzos para aumentar la presencia de la Fuerza Pública a través de infraestructuras denominadas UPC (Unidad de Policía Comunitaria), en diferentes barrios de las ciudades ecuatorianas. El objetivo principal era la descentralización de los cuarteles generales ubicadas en las capitales provinciales y trasladar al personal uniformado a las calles y sectores estratégicos, denominados ahora circuitos.

Sin embargo, ¿Ha sido esto suficiente? ¿El Cambio de la imagen de una Policía militarizada a una imagen más cercana a las personas es suficiente para aumentar la seguridad? Quizás podrían ser únicamente cambios superficiales y no de fondo.

La estrategia policial estadounidense utilizada entre los años ochenta y noventa, de tipo 911 (es decir que sólo se acercaban a la comunidad cuando ocurría un evento y después se retiraban), parecería ser la que adoptaron las fuerzas ecuatorianas, es decir, una seguridad de tipo reactiva, pues esta brindaba una especie de blindaje y “separación” para evitar casos de abuso y corrupción. Al cambiar el concepto a una policía de tipo comunitaria, o seguridad preventiva, es claro que se busca un acercamiento con la

ciudadanía para lograr una “reconciliación”, pero esto parecería ser tan sólo la punta de todo el iceberg que se debe estudiar. En líneas posteriores se analizarán algunas reformas producidas en países latinoamericanos, que a priori, parecerían estar enfocadas en un cambio más profundo.

¿Qué se esperaría lograr con una reforma Policial? 1) La perduración de esta Institución a lo largo del tiempo 2) Que el trabajo en conjunto con el sector privado permita mejorar la eficacia y eficiencia estatal para garantizar los derechos ciudadanos. Mediante este trabajo no se pretende atacarla, sino buscar diferentes campos y mecanismos de acción para intentar brindar un apoyo para repotenciarla y que la sociedad civil incremente sus niveles de seguridad.

### **Tres problemas para la Policía Ecuatoriana**

A finales de los años setenta, la sociedad ecuatoriana comienza a exigir cambios sociales y políticos a la dictadura militar de la época, encabezados por el Gral. Rodríguez Lara, quien asesorado por la junta militar, abre el camino para el retorno a la democracia mediante elecciones populares de tipo nacional, quedando como ganador el ex presidente Dr. Jaime Roldós. A partir del cambio de régimen político, la sociedad comienza a exigir un trato menos violento del Estado, representado por la Policía, hacia los ciudadanos, lo cual se cumplió en parte, pues aún existían estragos de los comportamientos que se consideraban como “aceptables” en regímenes autoritarios, pero que ahora ya no lo eran. Con el transcurrir de los años, estas exigencias de tener una policía más “democrática” y comprensiva con los ciudadanos, pero a su vez de castigar con mano dura a los

delincuentes han creado tres problemas claves que las fuerzas policiales tienen que hacer frente:

(Crawford A. , 1998)Primero, una paradoja<sup>18</sup> en el accionar policial: Por un lado, existe una creciente demanda por combatir al crimen organizado y delincuencia común de manera ejemplar, pero, por otro lado, la sociedad exige que la Policía reduzca los casos de violencia.

Segundo, frente a este escenario, la Policía ecuatoriana en pro de satisfacer las demandas sociales en cuanto a seguridad, ha destinado sus esfuerzos y recursos para alcanzar resultados a corto plazo, mas no de largo alcance. Esta respuesta de tipo “bombero”<sup>19</sup> ha provocado que la confianza ciudadana decaiga sobre la Institución, pues el problema no ha sido resuelto, ya que únicamente se ha dado tratamiento a los síntomas y signos, pero no a la enfermedad en sí.

Tercero, el Estado al tener presupuestos limitados no puede asignar de una manera eficiente y eficaz recursos humanos y materiales (bienes muebles, inmuebles, dotación) a la Policía con la rapidez que se necesitan, por lo que deben organizarse en base al alcance de sus posibilidades<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> El autor Hugo Fruhling (2003), en su obra “Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?”, identifica una posible paradoja que sufre la Policía frente a dos altísimas demandas sociales: castigar y erradicar el crimen organizado, pero mostrar valores democráticos y tolerantes con la ciudadanía.

<sup>19</sup> Es decir apaga únicamente el incendio más no la causa

<sup>20</sup> Con respecto a este tema, el Estado al no poder satisfacer con las demandas ciudadanas de seguridad, ha servido como plataforma para el surgimiento de empresas de seguridad privada en el país, cuyo boom ha sido a partir de finales de los años noventa.

La problemática antes descrita que debe enfrentar la Policía, se junta a su vez con tres desafíos que los envuelven y justifican la elaboración del presente trabajo investigativo. En primer lugar, tal como se mencionó en líneas anteriores, la Policía no sólo en Ecuador, sino también en Latinoamérica, viene arrastrando un pasado que gira en torno a casos de abuso de poder y violación a los Derechos Humanos, principalmente acontecidos en épocas de las dictaduras.

En segundo lugar, los casos de corrupción (muchas de ellas escandalosas)<sup>21</sup>, e infiltraciones de carteles de narcotráfico y crimen organizados dentro de sus filas<sup>22</sup>. En tercer lugar, el tratamiento diferenciado de la policía hacia la ciudadanía. Es decir, más consideración a la clase pudiente de la sociedad y más punitivos con las clases más humildes.

Si bien es cierto, por un lado, este tercer punto con la incorporación de las Unidades de Policía Comunitaria (UPC) ha ido cambiando este trato, por otro lado, parecería ser un tema maquillado de manera superficial.

### El nuevo Gobierno de la Seguridad

Las sociedades actuales han sufrido profundos cambios económicos, políticos y culturales, los cuales demandan a su vez que también se produzcan cambios significativos

---

<sup>21</sup> En cuyos casos se han resuelto con sanciones administrativas de tipo internas (siendo la baja del uniformado una de las sanciones más fuertes), pero muy escasas resueltas dentro del ámbito judicial.

<sup>22</sup> El presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, Dr. José Serrano (2017-2021), cuando fungía labores como Ministro del Interior, impulsó como medida sancionatoria y de ejemplo a los demás uniformados, el dar de baja de las filas a funcionarios que se haya comprobado casos de corrupción o estar asociado ilícitamente. Muy parecido a lo que en los años noventas el Gral. De la Policía de Colombia, Rosso José serrano, impulsó, teniendo como base la Ley 63 aprobada por el Congreso de aquel país (1993).

en las distintas agencias de seguridad destinadas a controlar y prevenir el delito. Hoy en día, la seguridad ciudadana se extiende más allá del Estado únicamente como proveedor “legítimo” de seguridad, pasando al comprometimiento de actores civiles, privados y ciudadanía en general. En cuanto a este tema, Crawford (1998) señala que es necesario dar un enfoque "de asociaciones", uniendo organismos relevantes los cuales abarquen el sector público, privado y voluntario, así como de grupos comunitarios. De esta manera, se puede reflejar un enfoque más amplio en cuanto a la prevención del delito pues se está enfatizando no únicamente a prevenir hechos criminales sino también al cometimiento de ciertas actividades relacionadas a mejorar la calidad de vida.

Las diferentes estrategias en la prevención y control del delito han emergido, según Crawford, como respuesta a lo que él denomina como “crisis de seguridad”<sup>23</sup>, originada a partir de los años 1970-1980. (Crawford A. , 1998). La característica principal de esta crisis es el aumento en la demanda de seguridad de la ciudadanía hacia el Estado, la cual se produjo principalmente por el aumento de las expectativas que la ciudadanía tenía con respecto al control del crimen, con lo cual la concepción del concepto de seguridad también cambió. (Crawford A. , 1998).

El delito tiene orígenes sociales muy distintos, es decir, tiene autonomía frente a la forma en que el resto de la sociedad los resuelve, por lo tanto, se podría pensar que el problema tiene su origen en la misma estructura social, por lo que es necesario dar paso a mecanismos de control<sup>24</sup> y prevención individualizados y a sistemas de penas también individualizadas para controlar a los delincuentes.

---

<sup>23</sup> Aumento de la criminalidad y aumento de la sensación de inseguridad

<sup>24</sup> Estrategias punitivas eficientes + estrategias preventivas = cultura del control

Dentro de este contexto, por un lado, como se dijo en líneas anteriores, será importante crear asociaciones preventivas, es decir, que la sociedad misma sea proactiva ante determinados temas para transformar la concepción tradicional de seguridad ciudadana, y por otro lado, se deben fomentar la creación de estrategias por parte de las mismas Instituciones del Estado, a manera de una nueva forma de consenso social que brinde el paso a una nueva forma de gobierno, con normativas y leyes modernas ajustadas al contexto social particular, que dará pauta para que las agencias de seguridad cumplan su rol, pero también que la ciudadanía al verse involucrada tenga derechos y a su vez obligaciones.

De esta manera, emerge, por un lado, una nueva seguridad ciudadana, pero, por otro lado, también surgen las estrategias del Estado para desincentivar, perseguir y castigar los actos delictivos o que alteren la paz.

### Reforma Policial

Con el contexto presentado en líneas anteriores, será entonces necesario que la Policía Nacional, como la agencia estatal encargada de la seguridad interna, se ajuste a los distintos cambios que la ciudadanía exige. Con respecto a este tema, Marcelo Saín, profesor argentino y Doctor en Ciencias políticas, señala que, si bien es cierto, por un lado, las reformas a la institución policial apuntan al mejoramiento tanto de su estructura organizativa, procesal, funcional y doctrinal con la finalidad de mejorar los indicadores de seguridad ciudadana, pero, por otro lado, indica que en la práctica no necesariamente podría ser así.

Con respecto a este último punto, Saín indica que a pesar de que las reformas policiales en Argentina han sido a priori una buena iniciativa la cual podría desarrollarse, lamentablemente, han carecido de profundidad y en vez de enfocarse en temas realmente importantes a reformarse<sup>25</sup>, se ha hecho un estudio periférico y parcial<sup>26</sup>. (Saín, 2008)

Habiendo señalado esto, la reforma policial podría ajustarse a 3 ejes o visiones principales. Estas son:

### Visión Normativa

Consiste básicamente en reformulaciones normativas y Leyes las cuales están destinadas a regular la seguridad pública, que a su vez cubran dos aspectos: organización policial y funcionamiento de la Institución. La estrategia en elaborar una normativa correcta, moderna y ajustada a los cambios sociales y culturales apuntalan a producir cambios sustanciales que impliquen, en primer lugar, la elaboración pero también la puesta en marcha de mecanismos de intervención sobre la organización, doctrinas, estructuras profesionales y prácticas cotidianas funcionales. Es decir, la reforma policial debe incluir Leyes y Normativas que provoquen un cambio profundo desde las mismas bases.

---

<sup>25</sup> Por ejemplo temas procedimentales y organizativos.

<sup>26</sup> Saín indica que la reforma se restringe a cambios meramente formales referidos a aspectos externos de la propia institución. Por lo tanto resulta conservadora y continuista dado que no problematiza ni pone en tela de duda acerca de la eficacia con la que la Policía desarrolla sus tareas.

## Visión Organizacional

Los esfuerzos apuntan a 3 puntos:

- *Perspectiva escolarista:* involucra una redefinición de los sistemas pedagógicos dentro de las escuelas de formación y distintos centros educativos policiales tanto de, por un lado, cadetes como de aspirantes y, por otro lado, oficiales y tropa. Estas redefiniciones incluyen el poner énfasis en una nueva profesión policial, nueva cultura institucional y socialización de prácticas que den por terminado, o en su defecto reducir al máximo posible, los abusos de poder corrupción y uso de la fuerza.
- *Perspectiva Descentralista:* implica el traspaso de unidades y personal a la esfera de mando de gobiernos locales.
- *Perspectiva Comunitaria:* tal como se señala en líneas anteriores del presente trabajo, se proyecta la participación ciudadana en asuntos locales de seguridad, pero también de control del accionar policial con la finalidad de lograr prácticas más eficientes.
- *Policías duales:* Es decir, por un lado, están compuestas por un conjunto de normas y directivas formales, y por otro lado, se articulan mediante las prácticas de sus propios actores

## Reforma Funcional

Se refiere a la reestructuración de los procesos y prácticas institucionales, así como de sus labores y tareas expresadas en las rutinas diarias y cotidianas. Para lograr este cometido, se necesitan intervenciones diversificadas, flexibles, graduales y persistentes en el tiempo, poniendo especial atención para que su accionar sea funcional. En otras palabras, es necesario contar con una fuerza Policial especializada en su lugar de trabajo,



dentro de un contexto particular y con estrategias de prevención del delito formuladas de acuerdo a las particularidades del sitio.

Será entonces necesario el estructurar indicadores de gestión para corregir entonces, de ser necesario, las estrategias que no estén dando los resultados esperados, o de fomentar, de ser el caso, las estrategias que se estén obteniendo resultados optimistas.

### El Caso ecuatoriano

La Policía en Ecuador, históricamente ha sido un órgano estatal centralizado, dependiente, hasta antes del 2008 del Ministerio de Gobierno, pero después pasó a formar parte del Ministerio del Interior, con personería jurídica y autonomía administrativa y financiera. Sin embargo, a partir del 30 de Septiembre del 2010 la personería Jurídica de la Policía pasó a estar a cargo del Ministro del Interior. Este fue quizás, hasta el momento, la “reforma” más marcada que ha tenido la Institución. Los principales cambios que se han visto en la Policía ecuatoriana es dotarles de mayor equipamiento y medios de transporte (vehículos, motos), así como las UPC (Unidades de Policía Comunitaria)<sup>27</sup>, es decir, tal como lo dice Saín, son cambios principalmente superficiales y externos, mas no de fondo. Surge entonces una pregunta, ¿Qué sucede entonces con los casos de corrupción y abusos de poder? Sin duda alguna, son temas urgentes necesarios a ser tratados.

De esta manera, la Policía ecuatoriana tiene 3 desafíos urgentes:

- Los casos de corrupción y violación de Derechos Humanos

---

<sup>27</sup> En el Ecuador se adoptó el modelo de la Policía tipo “911”. Este modelo, según Garland (2005), es de tipo más reactiva que preventivo. Las policías adoptan esta posición como una estrategia de alejamiento de la ciudadanía como consecuencia de abusos de poder, violación de derechos y corrupción (Garland, D. 2005).

- La separación de la Policía con la ciudadanía
- La lucha contra la delincuencia común y organizada. la cual es creciente.

Estos tres desafíos junto a un histórico apoyo estatal “a cuenta gotas” y silencio institucional han sido en su conjunto la pauta para que los índices de confianza en el accionar policial se encuentren en sus niveles más bajos. Según esta perspectiva, las principales reformas entonces deberían apuntar a cambiar, pero sobre todo, mejorar los procesos a través de estrategias funcionales para mejorar los indicadores principalmente en la lucha anti-delincuencial, pero también mejorar la relación con la ciudadanía.

Las reformas Policiales deben incluir, como se indicó previamente, diferentes estrategias funcionales orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, prevenir el cometimiento de actos delictivos y mejorar la relación entre la sociedad y la Policía. Para lograr este cometido, la reforma Policial, desde nuestro punto de vista, deben venir desde la misma institución asociada con tomadores de decisiones políticos, con lo cual se podría lograr:

- 1) Autoconciencia y autocrítica de los propios miembros de la Policía para identificar los fallos organizaciones, normativos o de procedimiento
- 2) Elaboración de estrategias viables destinadas a ser eficaces y eficientes con la finalidad de ser puestas en marcha
- 3) Reducir resistencia pues al hacerlo de esta manera, se apreciaría como algo “propio” y no impuesto por alguien “externo”.
- 4) Trabajo articulado entre Policía y política para socializar el tema, generar nuevas ideas y permitir que sea de fácil inserción en la ciudadanía.

Los sentimientos y emociones de temor de la persona común y corriente tienen un gran peso, sobre todo, en seguridad. El que una persona sienta constante miedo a ser víctima de un delito hace que proyecte esa sensación de inseguridad no únicamente hacia la Policía (aunque por supuesto es la Institución más afectada, de ahí los bajos índices de credibilidad), pero también al Estado.

Dentro de este ámbito juega entonces un papel fundamental el accionar cotidiano de los medios de comunicación. Es importante indicar que las personas se encuentran en general conviviendo en un orden relativo, pero que existen rupturas que hace que se generen discursos dados por los medios de comunicación que intentan dar una realidad, que muchas veces es sobredimensionada, y la sociedad comienza a creer esa realidad<sup>28</sup>. Por lo tanto, los medios de comunicación juegan un papel muy importante en lo que la percepción entre orden y desorden (seguridad – inseguridad) se refiere. (Cerbino, 2005)

Por lo tanto, será necesario entonces involucrar dentro de las reformas de seguridad a este nuevo actor, de carácter masivo, que no distingue clase social y de libre acceso. ¿Seguridad Integral? Por supuesto, pero sin dejar “cabos sueltos” que pongan las “cascarita de plátano” para en cualquier momento resbalar y caerse. Los medios deberán tener entonces tener también responsabilidad informativa. El tema no pasa por censurar previamente a los medios, no, eso no se está discutiendo, el tema central es que en temas de seguridad ciudadana deben ir acorde con los procedimientos y lucha anti-delincuenciales. Como se dijo anteriormente, la seguridad es un tema que involucra no solamente al Estado y sus agencias de seguridad, sino a toda sociedad, con sus actores civiles, privados y públicos.

---

<sup>28</sup> Realidad discursiva, poco a poco se va aceptando esa realidad como verdadera y los actos de violencia cada vez más se van haciendo espectaculares lo que alimenta el morbo social

## CAPITULO 3

### **Relación del Estado ecuatoriano con las empresas de seguridad privada en la época actual**

#### **Tres motivos para el creciente mercado informal de seguridad en el Ecuador.**

En el país existen 65.336 guardias de seguridad privada que trabajan de manera legal, es decir que están afiliados al IESS y que tienen al menos uno de los dos cursos necesarios y que exige el Estado para poder portar el carnet de seguridad que otorga el Ministerio del Interior y requisito de la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada.

Sin embargo, según declaraciones de Pablo Coello, Director de Regulación y Monitoreo de Seguridad Privada del Ministerio del Interior (2022), el número de guardias privados formales e informales en el Ecuador sería de alrededor de 285 mil. De este número, sólo el 21% trabaja en condiciones adecuadas, con salarios justos, póliza de seguro de vida y capacitados en el porte y uso de armas, capacitación en primeros auxilios, pruebas psicológicas y pruebas de polígrafo. (Universo, 2023)

En el año 2022, el Ministerio del Interior emitió permiso de operaciones por primera vez a 83 empresas de seguridad, y renovó el permiso de funcionamiento a 458 empresas.

Uno de los principales motivos que los guardias de seguridad presentan para aceptar trabajar en empresas informales son los costos que deben cancelar para realizar los dos cursos que exige el Ministerio del Interior. El primer curso, tiene un valor de \$300 y el

segundo \$200. Al tener costos elevados, son los propios guardias de seguridad que demandan trabajos en la informalidad con la esperanza de conseguir trabajo. Por supuesto, las ESP informales aprovechan esta situación para pagar sueldos bajos y casi nula capacitación a su personal.

Otra de las razones por la cual los guardias optan por trabajar en empresas informales es la formación académica incompleta que poseen, pues la mayoría que trabajan en este tipo de empresas han terminado hasta el sexto grado de escolaridad y muy pocos han llegado a cursos superiores en la secundaria. De manera conjunta, lo que se realizó en el país fue contratar como guardias a los mismos conserjes de edificios, urbanizaciones e instalaciones donde venían laborando, bajo la excusa de ser gente de confianza, pero que no poseían conocimiento en manejo de armas y prevención del delito.

Un tercer motivo para el aumento de la informalidad de las ESP en el Ecuador es el poco interés de los mismos clientes por exigir que las empresas de seguridad cuenten con personal debidamente entrenado, que tengan turnos de trabajo de máximo 12 horas y reciban sueldos justos como lo indica la Ley.

### Programa Ojos, Oído y Voz de la Policía Nacional

En el año 2023, a través del Decreto Ejecutivo N. 707, el Estado debido a la creciente inseguridad en el país, por primera vez hace un alcance para juntar esfuerzos entre el sector privado de la seguridad y la Policía Nacional. El programa “Ojos, Oído y Voz”, se amparó en la disposición general tercera de la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada, la cual señala que las empresas de seguridad privada pueden prestar colaboración

inmediata a la Policía Nacional en caso de requerirlo, como apoyo a la seguridad ciudadana. (Universo, 2023)

A partir de este decreto, ahora los guardias pueden actuar no sólo dentro del perímetro que cuidan, sino también, cuando el caso lo amerite, fuera de las instalaciones que resguardan. Para esto podrán utilizar pistolas calibre 9mm, revólver calibre 30 mm, escopeta 30 mm o subametralladora calibre 9mm en caso de carros blindados.

En este contexto, es importante señalar que si bien una empresa de seguridad puede brindar sus servicios con y sin arma, a través de medios tecnológicos (como monitoreo de cámaras y alarmas), y blindados, este servicio bajo ninguna manera reemplaza la responsabilidad que la fuerza pública tiene en relación en velar por la seguridad ciudadana, la convivencia armoniosa, el derecho a la vida, la propiedad privada, y los servicios que prestan las empresas de seguridad que sirven como medios preventivos y disuasivos del delito en puntos específicos.

### **Empresas de seguridad privada como apoyo a la Policía Nacional**

Como se ha mencionado, las ESP no pueden cumplir funciones que sólo a la Policía le faculta la Constitución, pero este sector puede representar una oportunidad al Estado para apoyar mediante recursos propios y privados hacia la prevención del delito y seguridad ciudadana mediante diferentes mecanismos como por ejemplo: apoyo tecnológico, levantamiento de información y disuasión de delitos.

En primer lugar, las empresas de seguridad, por las dinámicas propias del mercado, realizan esfuerzos económicos importantes para mantenerse a la vanguardia en recursos tecnológicos para prevenir delitos en los perímetros que cuidan. La tecnología que poseen como inteligencia artificial, reconocimiento facial, control de accesos, cámaras de seguridad, drones, entre otros, son recursos que el Estado debido a su alto costo para adquirirlos no los tienen, pero que en espacios específicos como centros comerciales, concentraciones masivas de personas (estadios, conciertos y parques), etc., pueden trabajar en conjunto con la fuerza pública y mantener el orden público y seguridad públicos

En segundo lugar, las empresas de seguridad debido a la presencia de sus servicios en puntos de interés estratégico y económicos (por ej., entidades bancarias, centros financieros, aeropuertos), pueden brindar información de valor para la Policía, acerca de actos sospechosos, personas requeridas por la ley, etc. Sin embargo, el uso de la información personal y el manejo de la misma es un tema delicado que puede prestarse para abusos y excesos por parte de los guardias de seguridad que se tratarán en el capítulo siguiente.

En tercer lugar, como se mencionó anteriormente, el número de guardias en el Ecuador es casi 5 veces más que el número de policías. Por supuesto, tomando en cuenta el mercado formal e informal. En este sentido, si las políticas públicas por parte del Estado se enfocan en la regularización de este sector pueden convertirse en una importante fuerza disuasora de la delincuencia, pues no sólo que podrían anticiparse a los delitos antes de que se cometan para frustrarlos, sino también para poder mejorar las percepciones de seguridad.

## Conflictos internos, delincuencia y violencia: Comprendiendo el problema en la seguridad ciudadana

Es importante poner en manifiesto que es necesario entender al conflicto, de manera previa, para poder analizar lo que seguridad ciudadana significa y de qué manera la afectan. Las discrepancias y diferencias son un factor común presente en todas las sociedades, El autor German Silva (2008), señala que el conflicto, así como la violencia, es un fenómeno que ocurre de manera natural, pues las disputas son una constante que se repiten en la historia humana. Además señala que, precisamente, el antagonismo social es lo que permite las transformaciones (crecimiento) de las civilizaciones, caso contrario, este desarrollo social se produciría de una manera más lenta. (Silva, 2008)

Sin embargo, también es necesario señalar que la causalidad del conflicto, desde el punto de vista teórico, tiene diferentes puntos de vista. <sup>1</sup> Estas nociones teóricas aportan en su conjunto que el conflicto y la violencia se producen por una pluralidad de fenómenos que van desde lo político, económico, social y cultural hasta las disputas sociales, incidiendo significativamente, finalmente, sobre el individuo, pues éste a su vez tiene intereses, preferencias valores y pensamientos individuales, diferentes con los demás, los cuales podrían en un momento dado ser generadoras de conflicto.



A continuación se presentan las principales corrientes de pensamiento.

Cuadro 1: principales escuelas Teóricas de pensamiento

<b>TEORIA</b>	<b>CARACETRISTICAS</b>
<b>Marxista</b>	<p>El marxismo, que emerge en el siglo 19 teniendo como principales exponentes a Karl Marx y Federico Engels, dentro de sus principales postulados conciben a la sociedad como una lucha de clases en la cual, por un lado, existe el acaparamiento de los modos de producción por parte de los capitalistas (clase burguesa) y los trabajadores (generalmente la clase obrera). Precisamente de esta relación y pugna de clases, la una por intentar dominar a la otra, es que precisamente surgen los conflictos y la violencia. Por lo tanto, son las clases y su lucha irreconciliable lo que formaran Estados violentos, (lo que a su vez en el Sistema Internacional dará países del Centro y Periferia). Finalmente, para terminar con esta relación antagónica entre capital vs. Trabajo, señalan que es necesario la práctica del socialismo y comunismo para poner fin al capitalismo, promotor de la lucha de clases sociales.</p>

<p><b>Teoría sociológica Liberal</b></p>	<p>En cuanto a esta Teoría, surge a mediados del siglo 20, al igual que el marxismo, en Europa Occidental, pero también en Estados Unidos. Los liberales reconocen la estratificación de clases sociales en la sociedad que indicaba Marx, y por ende una lucha entre clases, sin embargo, consideraban que las luchas sociales no se producían únicamente entre diferentes estratos, sino que al interior de cada estrato se producían conflictos que eran generadoras a su vez de violencia. Por lo tanto, según Silva, el conflicto y violencia se manifiestan como una tensión a la interna de los de grupos sociales y no entre clases sociales, pues dentro de este nuevo enfoque se pueden visualizar otros fenómenos que no abarcaba del todo el Marxismo como conflictos culturales, religiosos, y de género.</p>
<p><b>Teoría sociológica estructural funcionalista</b></p>	<p>Esta teoría se basa en la cooperación social, la cual se produce de manera natural, como la base armónica dentro de la sociedad, haciendo énfasis en el cambio y evolución social de manera ordenada, paulatina y pacífica, todo lo contrario a la lucha social que pregona el Marxismo, representada por la ex Unión Soviética. Por lo que es de esperarse que el principal expositor de esta teoría estructural funcionalista haya sido Estados Unidos. Asumía además que los individuos que conforman la sociedad tenían un ideal común: la armonía social para alcanzar un desarrollo y estabilidad sociales</p>

(Silva, 2008). Tabla de elaboración propia

## Trinidad de Clausewitz

De manera adicional a las teorías presentadas, se plantea la Trinidad de Clausewitz

como una cuarta teoría para explicar el conflicto interno que envuelve a una sociedad.

Este conflicto se ve fomentado por la presencia de una variable agresora y otra parte que utiliza los recursos que dispone para poder enfrentarla y reducir las consecuencias del impacto, incluso utilizando la violencia de ser necesario.

Trinidad de Clausewitz	La Trinidad de Clausewitz (1832), mediante sus tres elementos : Pueblo, Gobierno y Ejército. podrían ser aplicables para poder explicar la naturaleza del conflicto y la interacción que mediante el odio, violencia y enemistad (agresor) tiene con el gobierno y las fuerzas del orden (rol de la casualidad y probabilidad), y este a su vez con la sociedad en general (el pueblo). Esta teoría indica la manera en que las fuerzas del Estado, junto con la sociedad civil, realizan estratagemas para combatir a todo agente agresor que causa alteración del orden social, convivencia y paz. Finalmente, este modelo captura la esencia no de lo que las fuerzas de poder estatales deben ser, sino en la manera complementaria en que el Estado, trabajando en conjunto con sus fuerzas del orden y la sociedad civil, debe hacer siempre alineado con lo que la ciudadanía aspira y demanda, en este caso, seguridad ciudadana.
------------------------	---

(Arriarán, 2018). Tabla de elaboración propia

## Seguridad Ciudadana: un nuevo paradigma que debe ser entendido por medio del poder de los Estados

Con la finalidad de poder analizar políticas públicas que los Estados pueden incorporar en sus procesos internos para mejorar el orden interno y buscar asociaciones con el sector privado para mejorar los niveles de seguridad sociales, es necesario conocer y analizar de qué manera la seguridad ha ido evolucionando y transformándose conforme las sociedades también han ido cambiando. El concepto de seguridad ciudadana surge a partir de diferentes hechos suscitados alrededor del mundo y cómo esas visiones guían el comprender de la realidad social y abarca:

- 1) La naturaleza de los Estados (Realismo-Hobbes), llevó a la comprensión de lo que es la guerra fría. Sin embargo a partir de la caída de muro de Berlín se produjo su declive.
- 2) A partir de los años 70 ingresó el liberalismo, el cual indica que la paz es posible, abarca la seguridad humana, indica también cómo los Estados deben afrontar sus desafíos.

El concepto de seguridad ciudadana se da como una especie de derivación de la seguridad humana, que nació como producto de un exceso de la seguridad nacional. Este nuevo concepto se enfoca, principalmente, en los derechos y libertades de las personas, por lo que ya no tiene la visión del Estado como tal (entendiéndose como soberanía y Defensa contra agresores externos), sino las personas. Por tal razón, el concepto de seguridad ciudadana es bastante normativo.

Tal como Hobbes lo señala, el Estado se considera como un producto de las interacciones sociales en el cual monopoliza el poder con la finalidad de garantizar la seguridad individual y colectiva, frente a un "estado de naturaleza" humano el cual está en constante conflicto y guerra permanente.

Por esta razón los individuos ceden voluntariamente ciertos derechos individuales para otorgar el poder al Estado (Leviatán), de dirigir, controlar y precautelar el orden interno y propiedad privada.

El autor Michel Foucault, en su obra "Vigilar y Castigar" (1975), en cuanto al poder la califica como "microfísica del poder" pues señala que el poder se puede encontrar en diferentes niveles de concentración, y se preocupa en observar, sobre todo, los efectos del poder en la sociedad. Se enfoca, de manera adicional en la "institución del castigo", que

viene siendo una respuesta “cuasi animal” para sancionar ciertas conductas que transgreden determinadas normas. Intenta esclarecer como el castigo se ha ido adoptando a nuevos procesos históricos. (Foucault, 2002)

La violencia surge como un constructo social y político. El hombre tiene una visión reduccionista, pues es consciente de que en algún momento va a morir. De aquí surge el concepto del “higienismo”. Lo “higiénico” tiene que ver como un proyecto civilizatorio, en el cual se dictan y establecen normas básicas, pero a la vez primordiales, de convivencia<sup>29</sup>. (Palma & Pardo, 2012)

El objetivo del higienismo es el indicar como a partir de diferentes tensiones sociales, políticas y económicas, se pone en marcha todo un mecanismo estatal para que aquello que desequilibra la sociedad pueda ser controlado y corregido<sup>30</sup>. (Palma & Pardo, 2012). De manera conjunta, además se señala que la “medicina” y la política trabajan de la mano con el fin de combatir las amenazas.

Es importante señalar que el término que utiliza Foucault en esta lectura para “medicina” se revela como una tarea policial. Por lo tanto, se podría señalar que la práctica médica (tarea policial), como higiene social (cuidado del orden interno), tienen como objetivo defender a la sociedad de aquello que genera inseguridad indefinición e intranquilidad.

El gobierno, con la premisa de hacer frente a un mal dado, crea ciertas técnicas de aislamiento y vigilancia social, es decir: “disciplina”, y de esta manera, se garantiza,

---

<sup>29</sup> Por lo que el origen del saber “medico” está enlazados a prácticas de orden social. Mismidad = normalidad orden, otredad= peligro, desorden

según Foucault, la ordenación de las multiplicidades humanas, mismos que se apoyan en un registro diario de actividades, permitiendo así mismo escribir lo que es aceptado y no aceptado volviéndose un papel-ordenanza papel-reglamento, a través de las diferentes instituciones (Palma & Pardo, 2012)

Por lo tanto: la vigilancia y prevención es la técnica. Esto permite saber qué hacen y cómo actúan los individuos, es decir, se convierte en un territorio controlado por cierto tipo de poder. Estas dos técnicas permiten distribuir a las personas sanas/enfermas en el espacio (territorio) y extraer saberes. Por lo tanto el “Saber y Poder” quedan entrelazados en un ejercicio positivo de poder. Para esto, será entonces necesario un doble gobierno: uno que sane el cuerpo enfermo y el otro que supervise el espacio comunitario ante posibles brotes que puedan dar lugar a la enfermedad. (Palma & Pardo, 2012)

Es aquí donde precisamente surge esta seguridad ciudadana, en la cual el Estado se hace presente para vigilar el correcto orden social y ante cualquier brote de “enfermedad” (cometimiento de algún ilícito), tomar acciones de respuesta inmediatas (como el aislamiento), con la finalidad de erradicar el mal (o por lo menos reducirlo), pero también, tal como se dijo en líneas anteriores, el controlar las acciones cotidianas de la ciudadanía.

### La cultura del control social por parte del Estado

El delito tiene orígenes sociales muy distintos, es decir, que tienen autonomía frente a la forma en que el resto de la sociedad lo resuelve. De manera conjunta, el problema tiene su origen en la misma estructura social y por lo tanto se debe dar paso a mecanismos de

control<sup>31</sup>, de gestión de riesgos individualizados y a sistemas de penas también individualizadas para controlar a los delincuentes. (Garland, 2005)

Algunas estrategias que se proponen son:

Asociaciones preventivas: es decir que la sociedad debe movilizarse frente a determinados temas para crear la seguridad ciudadana

Estrategia del Estado soberano, que es una nueva forma de consenso social que da paso a una nueva forma de gobierno que dará pauta a la compensación del terreno perdido, es decir, para hacer que la gente cumpla su rol y papel ciudadano (Garland, 2005) De esta manera, emergen las asociaciones preventivas, pero también las estrategias del Estado soberano, el cual se legitima con:

1. La opinión pública (medios de comunicación y asenso de las clases medias, las cuales deben apuntar a las agendas gubernamentales y empezar a exigir y demandar sus necesidades. Los medios de comunicación juegan un rol muy importante dentro de una sociedad pues al ser masivos pueden generar información sensible, por ejemplo pueden generar miedo social<sup>32</sup>, lo cual influirá directamente en el constructo social.
2. Es necesario generar un nuevo pacto social comprometido para defensa social, pero también tiene que ver con la politización de la cuestión penal, y el político debe exponer las demandas de la sociedad civil. Las Asociaciones preventivas y aumento en las estrategias del Estado soberano, sumado a la Justicia expresiva-preventiva, nos

---

<sup>31</sup> Estrategias punitivas + estrategias preventivas = cultura del control

<sup>32</sup> El miedo es lo que ha dado pauta al control, pues siempre ha estado presente en el ser humano. El control es una categoría social muy potente, el cual se globaliza a través de: 1) Despunte del comercio internacional, 2) Los medios de comunicación 3) Petróleo

dan un enfoque de una lógica experimental, la cual dice que las penas sirven como prevención del delito, tienen un fin simbólico que busca expresar un sentimiento social de castigo, traído a un mundo contemporáneo y globalizado.

### Rol de los medios de comunicación en la mediatización de la violencia, pero también en la seguridad ciudadana

Es importante comenzar indicando que las personas se encuentran en general conviviendo en orden, pero que existen rupturas que hace que se generen discursos dados por los medios de comunicación que intentan dar una realidad, que muchas veces es sobredimensionada, y la sociedad comienza a creer estar realidad<sup>33</sup>. Por lo tanto, los medios de comunicación juegan un papel muy importante en lo que a una tensión entre orden y desorden se refiere. (Gerard, 2004)

La violencia funciona como una meta-categoría, lo que hace que las personas se desprendan de la realidad y formen parte de esta violencia, pues los medios hacen una violencia narrativa. Esto crea indiferencia en la sociedad ante la violencia y llega a generar entretenimiento social<sup>34</sup>. El autor Imbert señala esto como las tres “s” del éxito de los medios: sexo, sangre y sensacionalismo. De esta manera se pasa del escándalo, del asombro del acto violento, a la indiferencia, a la normalidad y cotidianidad del asunto (Gerard, 2004)

Como consecuencia se genera la **banalización de la violencia**, y significa que la sociedad intenta imitar los estereotipos violentos que reproducen los medios, pues se construyó

---

<sup>33</sup> Realidad discursiva, poco a poco se va aceptando esa realidad como verdadera y los actos de violencia cada vez más se van haciendo espectaculares lo que alimenta el morbo social

<sup>34</sup> Un ejemplo de eso es ver violencia en películas, video juegos, negocios, etc.



una realidad, se interiorizó en la mente de cada persona, y finalmente, la expresó en un momento dado. Finalmente, esto provoca una confusión de la realidad, una falla psicológica en la percepción correcta ante un acto violento, lo que dará como resultado la aceptación e indiferencia. (Gerard, 2004)

### Estado, seguridad ciudadana y políticas públicas

En los últimos años, el Estado ecuatoriano ha sufrido una decadencia marcada en la credibilidad de sus instituciones, mismas que han sido tachadas, entre varios adjetivos, de corruptas, ineficaces, obsoletas, acaparadoras de poder y fuentes de enriquecimiento “rápido”. Dentro del territorio ecuatoriano, el Estado, encargado de velar por el orden interno, ha sufrido varios golpes a la confianza y credibilidad que tienen los ciudadanos hacia la Institución estatal que los representa, la Policía Nacional. Tan marcada ha sido la falta de confianza hacia la fuerza pública (no únicamente la Policía, sino también las Fuerzas Armadas), que en los últimos 10 años, uno de los pilares fundamentales de los gobiernos de turno ha sido el levantar los índices de credibilidad de la Policía, y de esta manera aumentar también la percepción de seguridad de la sociedad en general. Para lograr este cometido, y sobre todo lograr índices aceptables en reducción del delito, el Estado se ha valido de diferentes mecanismos a manera de estrategias políticas para alcanzar su objetivo, entre ellas:

- Cambiar los “PAI” (Puesto de auxilio inmediato) por las UPC (Unidad de Policía Comunitaria)
- Aumento de las UPC a nivel nacional
- Dotación de vehículos y motos

- Reestructuración de cuarteles
- Especialización de la Policía (Eliminando servicios poco conocidos o ineficientes)
- Depuración de sus miembros, eliminando de las filas a los malos elementos
- Botones de pánico
- Charlas a la ciudadanía.

El autor Crawford nos indica que la primera cuestión que se debe plantear al intentar definir la prevención del delito es dónde fijar sus límites (Crawford A. , 1998) No debe restringirse la prevención del delito a medidas orientadas sólo directamente a la prevención de hechos criminales, sino ser lo suficientemente abarcadoras como para incluir actividades que puedan tener consecuencias directas sobre cuestiones relacionadas con la "calidad de vida", tales como el "miedo al delito". (Crawford A. , 1998)

Es aquí donde nace el concepto paralelo al de seguridad ciudadana: "Seguridad comunitaria", precisamente porque refleja un enfoque más amplio para la prevención del delito y, por lo tanto, para su evaluación. Implícitamente, esta expresión enfatiza la idea de que la acción que se adopte para prevenir el delito debería ser local. De esta manera, las estrategias para prevenir el delito se enfocaran más en una relación de abajo hacia arriba, por medio del cual los esfuerzos, objetivos y metas serán focalizados al problema específico de esa comunidad, a la vez que se crearán vínculos más estrechos entre la sociedad y la Policía Comunitaria pues al estar en contacto permanente con los ciudadanos conocen de primera mano cuáles son sus necesidades más urgentes y pueden resolverlos de una manera más eficaz y eficiente. (Crawford A. , 1998)

Sin embargo, es conocido que desde aproximadamente la década de los 90, el sector industrial del país y cierto estrato social han adoptado por contratar los servicios que ofrecen las empresas de Seguridad Privada para suplir las deficiencias, por medio de alarmas, cercas eléctricas, guardias, blindados, cámaras de seguridad y controles de accesos.

Al principio de las noventa, contratar alguno de estos servicios resultaba costoso, por lo que únicamente solo cierto sector de la sociedad podía adquirirlos. Hoy en día, las cosas han cambiado, el contratar un servicio de monitoreo de alarmas es asequible, existen cámaras de seguridad que aumentan la percepción de seguridad y la sociedad en general se ha agrupado para contratar los servicios de guardianía privada, como por ejemplo en conjuntos residenciales, edificios, etc.

Si bien es cierto, el contratar los servicios de una empresa de seguridad está en función de los recursos económicos que se posean para poder hacerlo, no pasa desapercibido la gran proliferación de empresas que brindan estos tipos de servicios (por supuesto muchas de ellas al margen de la ley), como una respuesta ante la demanda ciudadana.

Es verdad que un guardia de seguridad o cámara, no van a impedir necesariamente el cometimiento de un ilícito, sin embargo, por otro lado, al poseer en sí mismos un efecto disuasivo, aumentan la percepción de seguridad, pues son servicios personalizados, lo que en cierta manera han ayudado a mantener, de una manera complementaria a la Policía Nacional, un espacio de orden en el lugar donde se desenvuelven y brindan sus servicios. Inclusive, en caso de asaltos, robo o algún ilícito, la Policía utiliza y se basa en las evidencias que arrojan los dispositivos electrónicos de seguridad.

El desafío entonces del Estado está en crear una legislación lo suficientemente clara para poder determinar el rol correcto y específico que deben cumplir estas empresas de seguridad como fuerza auxiliar de la Policía Nacional, de manera que de una manera eficiente, puedan colaborar, de ser el caso, con la Policía y el sistema de justicia, por ejemplo, aportando con evidencias y testimonios. Al tener por parte del Estado las “reglas de juego” claras, la empresa de seguridad privada sabrá con precisión hasta donde llegan sus funciones y límites operacionales, a la vez que permitirá regular a las empresas clandestinas que muchas de las veces contratan personal inexperto que en vez de proveer de seguridad se vuelven en focos de la delincuencia.

Finalmente, el estado, a través de la Policía debe procurar siempre ese contacto permanente con la ciudadanía, pues de esa manera se elevan los niveles de credibilidad hacia la Institución, apoyándola con renovación tecnológica constante y mediante estrategias focalizadas que garanticen la correcta reacción ante un siniestro suscitado.

### Políticas Públicas enfocadas desde la integralidad

Para identificar la relevancia en la elaboración de políticas públicas integrales, que involucren a la institución policial y las empresas de seguridad privada, es necesario revisar la experiencia que otros países han tenido y tienen en cuanto a este tema.

Para lograr este cometido, se ha tomado como referencia a tres países Europeos: Suecia por su conocida reputación y referencia en cuanto a las empresas de seguridad privada, Reino Unido por la intervención del sector privado de seguridad en espacios críticos de

acción como por ej. cárceles, y España por el número de guardias de seguridad que laboran, incluso superando al número de efectivos policiales, al igual que en Ecuador.

En Latinoamérica se ha tomado como referencia a países cercanos al Ecuador como Colombia, Perú y Chile, en la cual entre sus policías nacionales mantienen relaciones cordiales, estrechas e intercambio de experiencias e información, pero también por las características socio culturales que comparten.

Esta revisión se enfocó en contestar al menos las siguientes cinco preguntas:

- ¿Qué tipo de relación mantienen la Policía de estos países con las empresas de seguridad privada?
- ¿Qué razones motivaron para iniciar y mantener relaciones de complementariedad entre sus policías nacionales y el sector privado de seguridad?
- ¿Qué dificultades, espacios de cooperación, nudos críticos de acción y competencia tuvieron?
- ¿Qué políticas públicas, esfuerzos normativos y teóricos ayudaron a superar las dificultades para una cooperación eficiente?
- ¿Cuál ha sido el impacto en la seguridad interna de estos países la relación de cooperación entre la Policía Nacional y las empresas de seguridad privadas?

## Experiencia Europea

### Suecia

Las empresas de seguridad suecas son tal vez el punto de referencia a nivel internacional, debido al profesionalismo de sus agentes, políticas de calidad en el servicio, políticas antisoborno entre sus empleados, presencia en diferentes en los principales centros financieros, embajadas y entidades tanto públicas como privadas.

El modelo de complementariedad entre las empresas de seguridad privadas y la fuerza pública se han venido manejando y puliendo desde hace 50 años atrás, por medio de cuatro normas rectoras de la seguridad privada:

#### Ilustración 1. Normativa de seguridad Sueca

Normativa	Característica
1. El Acto de Empresas de Seguridad privada (1974)	Permitieron delegar funciones que eran exclusivas de la PN Sueca a ESP
2. El Acto de Oficiales de Seguridad privada (1980)	
3. Reformas a la Autoridad de la Policía Sueca (1990 y 2015).	Vinculación de personal de seguridad privada a acciones complementarias a la PN Sueca
4. Política de Seguridad: "Eficacia Colectiva"	La seguridad no es exclusivo de la PN, sino de la acción y colaboración de las sociedad civil con las autoridades

(Julieth Gómez, 2022). Cuadro de elaboración propia

En cuanto al punto número cuatro de la normativa presentada en la anterior ilustración, se pueden identificar tres tipos de guardias de seguridad que colaboran con la fuerza pública. Estos son:

- **Guardia (oficial) de seguridad tipo 1:** posee formación y capacitación básica de seguridad, impartida por escuelas de capacitación especializadas. Responde principalmente a la empresa quien le contrata, posee dotación como tolete y esposas, pero puede colaborar con la PN en acciones de patrullaje
- **Guardia (oficial) de seguridad tipo 2:** su formación es más especializada que el guardia de primer nivel o tipo 1. Su capacitación es impartida por la Policía Nacional Sueca. Aunque depende del sector privado, responde sus obligaciones a la PN, cumple deberes en conjunto de patrullaje con policías y está capacitado para detener a personas que alteren el orden público
- **Guardia (oficial) de seguridad tipo 3:** su formación está a cargo de centros especializados de seguridad para este fin, pero también está supervisado bajo lineamiento específicos de la PN sueca. Está formado para colaborar en la captura de personas sospechosas de espionaje, búsqueda de personas y confiscación de elementos sospechosos. Poseen armas de fuego y colaboran para evitar actos de terrorismo, sabotaje, espionaje y crímenes. (Julieth Gómez, 2022)

De esta manera la PN sueca y las ESP trabajan de manera complementaria, lo que permite que la fuerza pública optimice recursos económicos y humanos, pero también que la percepción de seguridad ciudadana no disminuya. Siendo precisamente el optimizar recursos el principal motivo para fomentar este modelo de complementariedad.

Finalmente, es importante señalar que las atribuciones de las ESP son limitadas a exclusivamente cumplir sus funciones mixtas cuando los requieran siempre y cuando la PN sea quien lidere los operativos.

## Reino Unido

La presencia de las empresas de seguridad privada trabajando en conjunto con la PN, pero también en espacios públicos y que antes eran resguardados por la policía local, es un tema que ha venido trabajándose desde hace varios años atrás. Sin embargo, a diferencia de la experiencia Sueca, la falta de límites claros al accionar privado, así como la poca regulación a las ESP han traído problemas de abuso de fuerza y exageración de funciones, pero también denuncias de malos tratos a los detenidos y violaciones a los derechos humanos. (Julieth Gómez, 2022).

Una de las principales razones para el gran crecimiento de las empresas de seguridad privada, sobre todo en Inglaterra, ha sido el recorte del Gobierno al presupuesto para seguridad lo que permitió que se expidan normativas que permitían a los guardias de seguridad hacer patrullajes y detenciones, pero también que controlen centros de privación de libertad, entidades públicas, hospitales, entre otros. Esto a su vez trajo consigo que el mercado de la seguridad privada crezca de una manera exponencial haciendo que empresas de seguridad como G4S y Securitas monopolicen el mercado y adquieran mucho poder económico, permitiéndoles influir en aspectos no sólo sociales y de seguridad, pero también en aspectos políticos para fomentar leyes que les favorezcan, protejan e inclusive aumente aún mas su presencia en más espacios críticos de control.

En este sentido, y lejos de generar confianza en el accionar de los guardias de seguridad, la falta de límites al accionar privado y en conjunto con la privatización de policía, ha generado resistencia, desconfianza y distancia ante las nuevas demandas de seguridad ciudadana hacia el Estado. (Julieth Gómez, 2022).



Finalmente, estos problemas (libre mercado de la seguridad privada, sumados a la falta de control estatal hacia el crecimiento de las ESP, falta límites claros y diferenciados en el accionar con la PN y privatización de funciones estatales) produjeron históricamente resistencia al trabajo conjunto de los policías con los guardias , y aunque podrían ser de gran ayuda, el 96% de los policías se resistían a trabajar en conjunto, provocando que la confianza de la ciudadanía hacia el sector de la seguridad decaiga y tengan que recurrir a medios tecnológicos para autoprotegerse.

## España

Las relaciones de complementariedad en España entre la PN y las ESP, han un contexto parecido al latinoamericano. Es decir, se reconoce la existencia de un sector privado que aporta mediante sus servicios seguridad a quienes pueden contratarlos, pero que se perciben como una actividad privada y autónoma, desconociendo el aporte y colaboración con la fuerza pública.

Sin embargo, a partir de del 2014, se modifica la Ley 23 de 1992 ( la cual daba la normativa legal y dictaba los requisitos para el personal de seguridad privada, requisitos para la formación de nuevas empresas de seguridad y centros de formación, categorías de empresas de seguridad privada y sus funciones, servicios que prestaban), por la Ley 5, en la cual se hace énfasis en que la seguridad privada es complementaria a la fuerza pública tanto en la prevención del delito, pero también en la ayuda contra actividades que pongan en riesgos los derechos de las personas y seguridad ciudadana. (Julieth Gómez, 2022).

A partir de esta nueva Ley, la seguridad privada española comienza a tener una mayor profesionalización de sus actividades, pues no sólo regula a las empresas de seguridad

quienes los emplean, pero también regula a los centros de formación quienes los capacitan, así como un control de los uniformes (los cuales deben ser aprobados por el Ministerio del Interior español), y del armamento que utilizan el cual está bajo regulación y control de la Guardia Civil española.

Una vez delimitada las funciones de las empresas de seguridad, así como sus límites de acción y complementariedad con la fuerza pública para brindar información y colaboración en la prevención del delito, el crecimiento de este sector empresarial ha sido acelerado. Se estima que existen en la actualidad 85.000 guardias de seguridad privada, un número mayor al de la Guardia Civil (75.000) y Policía Nacional (65.000). (Julieth Gómez, 2022). Esto ha permitido un mayor reconocimiento de la ciudadanía a las ESP, generación de más alianzas público-privada, valoración del aporte y apoyo a la PN para prevenir delitos y contrarrestar los problemas de inseguridad.

Finalmente, las relaciones de complementariedad y relación de la ESP con la fuerza pública se desenvuelven a través de:

- La Guardia Civil: mediante el control de armas por medio del Servicio de Protección y Seguridad (SEPROSE)
- Policía Nacional: a través de sus diferentes delegaciones nacionales y provinciales quienes realizan un control administrativo
- Programa Red Azul: fomentar las relaciones de complementariedad con la Policía para el intercambio de información, mejorar los tiempos de respuesta y disuasión de actos delictivos, utilizar medios tecnológicos para mejorar la eficacia y eficiencia en temas de seguridad

- Programa Coopera: Fomentar el apoyo de las empresas de seguridad y la Guardia Civil mediante el intercambio mutuo de información, mejoramiento de los canales de comunicación y establecimiento de protocolos claros, específicos y delimitados de acción y cooperación. (Julieth Gómez, 2022).

## **Experiencia Latinoamericana**

### Colombia

Mediante la Política de Defensa y Seguridad (PDS), se establece por primera vez a la seguridad privada como complementarias a las fuerzas públicas del Estado (Fuerzas Armadas y Policía Nacional), en temas de seguridad. Aunque de manera muy básica, durante la administración del presidente Iván Duque (2018-2022), a partir de PDS y otras iniciativas de integración entre la PN y las ESP, se comienzan a crear a las primeras herramientas normativas para el trabajo en conjunto, mediante la política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Por medio de esta política pública el gobierno pretende, entre otros aspectos:

- Fortalecer la participación de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada (creada en 1994), adscrita al Ministerio de Defensa, encargada de controlar, supervisar y regular las ESP.
- Encaminar los espacios de complementariedad entre la fuerza pública y las ESP
- Fortalecer el control de las empresas de seguridad
- Fomentar políticas de seguridad ciudadana

- Fortalecimiento de las Redes de Apoyo y Seguridad Ciudadana (RASCI), creadas en el 2002, con la finalidad de crear y fomentar los espacios de integración e intercambio de información entre la PN y las ESP
- Utilizar las centrales de monitoreo privadas como centros tempranos de alerta a la fuerza pública cuando existan hechos ilícitos.

En la actualidad, en Colombia existen 885 empresas de seguridad y 380.000 guardias privados de seguridad, lo cual significa alrededor del doble de policías nacionales (170.000). Para aprovechar este gran número de empresas y vigilantes de seguridad, el gobierno a creado “Plan Amigo”, el cual busca articular las fuerzas policiales con la capacidad tecnológica y humana que tienen las ESP para reducir la probabilidad de hechos ilícitos. Para lograr este cometido, se ha creado plataforma virtual “123” la cual permite una comunicación directa entre la PN y las ESP para alertas tempranas de botones de pánico, geolocalización e informes de novedades.

## Perú

El crecimiento de las empresas de seguridad en este país, al igual que en el contexto de países de LATAM, como se vio en el capítulo 1, ha sido rápido, pero a su vez desordenado, poco regulado, con informalidad, alta rotación de personal y poca presencia del Estado para normar sus limitaciones y operaciones.

Se estima que en la actualidad existen alrededor de 900 empresas de seguridad privada legales y alrededor de 200.000 empleados. Sin embargo, se desconoce el números de empresas y empelados que se encuentran en la ilegalidad. (Julieth Gómez, 2022)

De acuerdo al Decreto Legislativo N. 1213 (2015), en su Artículo 1; establece que las ESP son preventivas del delito y complementarias a la función de la PN cuando éstas lo requieran. De manera adicional, esta normativa promueve la formalización y profesionalización de las empresas de seguridad, poniendo limitantes para que puedan trabajar ex funcionarios de la fuerza pública. (Julieth Gómez, 2022)

Otro aspecto importante de esta Ley es que establece que las ESP pueden fortalecer, junto con la fuerza pública, mediante la prestación de sus servicios la seguridad ciudadana, mediante la alerta temprana a la PN de hechos delictivos. Sin que esto signifique que se conviertan en autoridades públicas, pero sí veedores del cumplimiento de respeto a los Derechos Humanos y fuerza auxiliar de la PN. (Julieth Gómez, 2022)

De manera conjunta, la Ley promueve que las personas naturales, jurídicas, tanto del sector público y privado, previa la contratación de los servicios de guardianía y seguridad, comprueben y verifiquen la situación legal de la empresa de seguridad y que sus empleados tengan todos los beneficios que establecen las normativas peruanas. (Julieth Gómez, 2022).

## Chile

Este país es uno de los primeros países en el mundo en reconocer los servicios que prestan las ESP, pues desde 1952 el Gobierno reconoció y autorizó el funcionamiento de las asociaciones de guardias privados. Sin embargo, sería hasta 1974 con la promulgación de la Ley 194 que se establecieron las primeras normativas para el funcionamiento de las empresas de seguridad y la contratación de sus servicios (por ej., esta ley ponía límites al número de guardias que una empresa podía contratar).

En el año 2014, se formula el “Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito Seguridad para todos”, el cual permitía dar formalidad a los servicios de las empresas de seguridad, los cuales no tenían normativas establecidas y se desconocía el nivel de formación y preparación de sus guardias. Lo que básicamente pretendía este Plan era el de fortalecer la seguridad en espectáculos públicos (como conciertos y estadios), por medio de las ESP como complemento de la fuerza pública. De esta manera se crean las Mesas Público-Privadas, en las cuales tanto la fuerza pública como las empresas de seguridad podían compartir información para prevenir delitos.

Al ver los buenos resultados que arrojó este plan, en el 2017 se emite el Decreto Supremo N. 867<sup>35</sup> el cual regulaba de una mejor manera a las ESP, entre otras cosas, poniendo requisitos para el funcionamiento, contratación de personal, formación y capacitaciones, pero también los establecía como complementarios de la PN. Posteriormente existirían dos modificaciones posteriores los cuales dieron mayor margen de acción complementario a las ESP.

Años más tarde, en el año 2020, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública emite el “Manual Operativo en Materia de Seguridad Privada para Carabineros de Chile”, el cual establece estándares y límites de acción para las ESP. Este manual profundizaba más a detalle los requisitos para el funcionamiento de las empresas, la contratación de empleados, formación y capacitaciones, y generar conexión temprana de avisos de delitos a los Carabineros de Chile.

---

<sup>35</sup> Posteriormente serían modificados por los Decretos Supremos N. 1045 (2018) y N. 123 (2019).

Finalmente, las ESP están bajo supervisión, control y regulación de los Carabineros de Chile. Un aspecto relevante es señalar que los Carabineros determinan que para el funcionamiento de una empresa de seguridad que monitorea alarmas, debe coordinar y establecer protocolos para que estas señales de alarmas lleguen a una central de alarmas de los Carabineros para la oportuna toma de decisiones. Todo esto, según las normativas técnicas que establezcan los Carabineros.

Cuadro de resumen de las principales evidencias encontradas a partir las experiencias internacionales:

A continuación se detalla los principales hallazgos de la evidencia analizada de los casos y experiencias en cuanto las ESP:

<b>Principales hallazgos de la evidencia Internacional de Seguridad Privada</b>				
	<b>Indicadores para fomentar la complementariedad</b>	<b>Evidencias comunes en las reformas normativas a seguridad privada</b>	<b>Características de la complementariedad</b>	<b>Nuevos Roles de las ESP</b>
1	Altos índices de inseguridad ciudadana	Legalidad y formalización del sector	Sujeción a la PN, por lo tanto, no la reemplaza	Liderazgo y buena expresión verbal
2	Bajos presupuestos estatales para seguridad	Complementariedad con la Fuerza pública	Intercambio de información relevante	Identificación y creación de nuevos medios de comunicación rápidos y seguros con la PN
3	Número de efectivos policiales reducidos	Especificación clara de los campos de acción y límites	Uso de tecnologías y personal para colaboración con la PN	Apoyo en labores de patrullajes y detención de sospechosos
4	Alta demanda de la ciudadanía por seguridad	Capacitaciones y formación de los guardias en tareas de complementariedad	Profesionalización de las ESP	Colaboración en temas antisabotaje y terrorismo
5	Optimización de recursos económicos y humanos de la fuerza pública	Sistema de sanciones claras en casos de abusos	Respeto a la Ley y Derechos humanos	Conocimiento claro de las Leyes

Tabla de elaboración propia

## CAPITULO 4

### Conclusiones

En el Ecuador, a raíz del retorno a la democracia, las instituciones del Estado dedicadas a proporcionar seguridad a la sociedad históricamente han sufrido cambios cuyas acciones, tanto formales como informales, han repercutido en la percepción de la seguridad ciudadana.

Desde el año 2015 al año 2022, los dos gobiernos de turno (Lenin Moreno y Guillermo Lasso), han intentado fortalecer de manera equivocada las instituciones encargadas de proveer seguridad a la sociedad. Esto ha significado una inversión ineficiente de los recursos públicos, los cuales son escasos y que no han incrementan los niveles de seguridad, sino más bien según se analizó en el capítulo anterior, los índices de inseguridad y crimen se han subido.

Los esfuerzos de los últimos dos gobiernos se han enfocado en buscar cambios de forma (superficiales y dogmáticos), los cuales son temporales, mas no de fondo (mediante cambios normativos, de políticas públicas y estructurales), sumado a una deficiente política con escaso enfoque sobre el tratamiento de la criminalidad y violencia.

Como se discutió acerca del higienismo de Foucault en el capítulo dos del presente trabajo, las políticas públicas de seguridad no deben enfocarse únicamente en el castigo, aislamiento y reprensión del agresor, sino que la normativa debe enfocarse en el concepto de seguridad ciudadana, el cual comprende la integralidad, complementariedad e involucramiento del sector privada, público y sociedad civil.



El involucramiento del sector privado de la vigilancia y seguridad privada con el Estado, parecería ser (por la evidencia en casos de estudios internacionales), y de la mano con política públicas enfocadas en satisfacer las necesidades actuales de la seguridad ciudadana, una estrategia positiva para hacer frente a las amenazas emergentes, disminuir el incentivo para cometer actos ilícitos, optimizar los recursos públicos humanos y económicos, dar una respuesta eficiente de la Policía Nacional ante delitos flagrantes y aumentar la percepción ciudadana de seguridad. Siempre y cuando este involucramiento público-privado sea responsable, supervisado, regulado y controlado por el Estado (a través de la Policía Nacional) para evitar caer en abusos de autoridad, contradicciones en los procedimientos y entorpecimiento de la labor policial.

Para lograr la ayuda apropiada y eficiente de las empresas de seguridad privada a la Policía Nacional, el Estado debe destinar sus esfuerzos, en primer lugar, en moldear positivamente la cultura de seguridad ciudadana, es decir advertir acerca de las nuevas amenazas emergentes (por ej., crimen organizado transnacional, narcotráfico, terrorismo, ciber ataques y extorsión), pero también las nuevas formas de hacerles frente mediante la organización y complementariedad entre el sector público y privado, en todos los niveles de gobierno, instituciones y sociedad civil, lo cual sirva como pilar y base para crear nuevas políticas públicas y normativas actuales y modernas, acorde con los desafíos que el nuevo paradigma de seguridad ciudadana demanda, las cuales propongan que una forma de seguridad complementaria es posible.

En segundo lugar, el aporte de la Academia, por medio de debates enfocados en los diferentes paradigmas de seguridad, pueden enriquecer de tal manera que permitan a los

tomadores de decisiones conocer los nuevos desafíos en cuanto a seguridad ciudadana y las experiencias que han tenido otros países, establecer los límites de acción de las ESP, pero también su sujeción a las fuerzas estatales.

En este mismo sentido, la Academia puede facilitar la socialización de los nuevos retos de la seguridad ciudadana de manera que se pueda mejorar la comprensión del involucramiento y complementariedad entre el sector público y privado.

En este contexto, como se describió en el capítulo 3, el concepto que puede sustentar esta socialización de la Academia con la sociedad civil es la Trinidad de Clausewitz (1832), mediante sus tres elementos articulados uno con el otro: Pueblo, Gobierno y Ejército.

Ampliando el concepto de la Trinidad que Clausewitz comparte en su libro “De la Guerra”, el cual explica la naturaleza del conflicto entre naciones, este modelo a pesar que indica la relación que existe entre los tres elementos (gobierno- ejército – pueblo) ante un acto de guerra, o en este caso, la violencia, también permite explicar los conflictos internos que los Estados mantienen contra el “enemigo” que causa la violencia, o guerra social, y cómo las fuerzas estatales junto con el gobierno mediante diferentes herramientas realizan cálculos y probabilidades para contrarrestar su avance, mientras que el pueblo o sociedad se vincula en esta lucha mediante la generación de rechazo y odio contra el agresor. Es decir, para este análisis, contra todo aquello que genera inseguridad.

El Capitán de Navío, Guillermo Arriarán, citando al autor Pedro Lapidó Estran (2009), interpreta la trinidad de Clausewitz de la siguiente manera:

- **El Pueblo (pasión):** para que un Estado vaya a la guerra se necesita que el pueblo apoye esa guerra y genere sentimientos de rechazo al agresor.
  - **El Ejército (cálculo):** son quienes realizan la estrategia, el cálculo y las probabilidades para combatir contra el agresor, quienes ejecutan las decisiones del gobierno, las cuales están influenciadas por factores políticos y económicos.
  - **Gobierno:** quien tiene la racionalidad y toma la decisión de entrar en la guerra.
- (Arriarán, 2018).



Fuente: (Arriarán, 2018)

En tercer lugar, al desarrollar políticas públicas, tomando como base el modelo de la trinidad, entre el gobierno (política), la Policía Nacional (fuerza pública) y la sociedad civil organizada y vigilante (pueblo) bajo la premisa de incrementar los niveles de seguridad ciudadana (lucha contra el agresor), permitirá delimitar de una manera clara, objetiva y estratégica los márgenes de acción que las empresas de seguridad

complementarán a la Policía Nacional<sup>36</sup>. Es precisamente la interacción social entre estos tres elementos lo que permite elaborar las nuevas estrategias de seguridad mixtas.

En cuarto lugar, el control y regulación a las empresas de seguridad debe ser eficaz y eficiente, lo cual podría darse por medio de la creación de una institución mixta, entre pública y privada (como se presentó en los casos Europeos de estudio en el capítulo 3), con representantes de la fuerza pública, sector público y sociedad civil, quienes faciliten mediante prácticas formales e informales (institucionalismo de North), la supervisión periódica y estricta del cumplimiento de la normativa, procedimientos y requisitos a las empresas de seguridad sobre todo en el uso de armamento, municiones y calibre, personal que labora tanto en la parte operativa como administrativa, uso de radio frecuencia, permisos de funcionamiento, carros blindados, utilización de tecnología, capacitaciones constantes a los guardias y cumplimiento de la normativa laboral (afiliaciones al IESS, sueldos justos, jornadas laborales no mayores a 12h y 2 días de descanso semanales).

Dicho control y regulación debe extenderse no sólo a las empresas de seguridad, sino también para clausurar y sancionar a las empresas que brinden servicios similares a las que las empresas de seguridad brindan, pero que su razón social (RUC) no lo indica. En este sentido, la legislación debe cumplirse de manera estricta para que únicamente las empresas que cumplan con lo que la normativa dicte puedan proporcionar los servicios de seguridad y vigilancia. De esta forma, al tener una normativa actual y robusta junto con la supervisión de las fuerzas estatales y mecanismos de control y sanción, se podrán límites y bajar la probabilidad de que el crimen organizado, aprovechando a las empresas

---

<sup>36</sup> Es importante que el desarrollo de las leyes y normativas modernas abarquen no sólo el límite de acción operativa de las ESP, sino también mecanismos y herramientas de sanción para el mal uso de la información y datos ciudadanos que se adquieran mediante la tecnología

de seguridad como fachada, monten puntos de vigilancia propios, utilice armamento, carros blindados y escoltas para su mal uso.

El sector privado de las empresas de seguridad debe estar sujeto y subordinado a la Policía Nacional y bajo ningún concepto reemplazarla. Actualmente, como se describió en el capítulo 1, el COSP es la institución a través de la cual la Policía Nacional regula y controla a las empresas de seguridad. Sin embargo, las limitaciones que ha presentado para poder ejercer un control eficiente, producto de falta de recursos, liderazgo, visión y misión del COSP, desconocimiento del efectivo procedimiento de la seguridad ciudadana actual, y una legislación limitada frente a las nuevas amenazas emergentes, ha producido que las empresas de seguridad desborden este control hasta llegar al punto de no tener con certeza el número de empresas que laboran informalmente en el país, además del tipo y cantidad de armamento que utilizan en la informalidad.

La creación e incorporación de una nueva institución mixta con tomadores de decisiones con conocimientos suficientes en seguridad ciudadana y complementariedad de acción con el sector privado, así como estrategias de acción integrales frente a las nuevas amenazas, ayudará de las siguientes maneras:

1. Control y supervisión de las empresas de seguridad formales mediante el expendio de permisos de funcionamiento semestrales
2. Visualización de empresas de seguridad informales y/o que incumplan los requisitos de la normativa
3. Control en el uso y tipo de armamento y municiones

4. Control mediante numeración de vehículos blindados y no blindados que las empresas de seguridad utilicen
5. Control en el uso de radio frecuencias
6. Supervisión de afiliaciones al IESS de su personal, pólizas de vida y responsabilidad civil
7. Apoyo a la creación de normativas actuales basadas en el concepto de seguridad ciudadana y complementariedad, las cuales fijen los límites de acción del sector civil.

El garante del control, supervisión y subordinación de las empresas de seguridad privada estaría bajo esta institución mixta, amparados por una legislación regulatoria, pero también sancionatoria, y que en casos de que una empresa la incumpla, el sector judicial sancione a los infractores desde multas en los casos más leves, hasta el cierre de funciones y prisión en los casos más graves.

Se encontró casos internacionales en los que una correcta colaboración entre la PN y las ESP puede favorecer al intercambio de información, establecimiento de normativas y actividades para el personal involucrado en las tareas complementarias, que apoyen a las labores del cuerpo policial, pero también en caso de ser necesario en desastres y emergencias naturales.

La experiencia internacional recogida y analizada, demuestra que mediante la profesionalización y correcta formación y capacitación constante a los guardias de seguridad privados, junto con una institución que garantice su efectivo control y una legislación de seguridad ciudadana actual, la tarea complementaria entre el sector público

y privado es posible, además que permite optimizar recursos del Estado, plantear prioridades en función de nuevas necesidades y la elaboración de estrategias de seguridad ciudadana modernas y eficientes.

### Desafíos.

Una vez recogida y analizada la información para el presente estudio, se encontró que en el Ecuador a pesar de que existe una Ley que regula las actividades de las ESP, la normativa, por un lado, no ha sido aplicada de manera responsable por parte de los dos sectores (instituciones públicas y empresas privadas, de ahí la proliferación del sector informal y de empresas proveedoras de otro tipo de servicios pero que ofertan brindar seguridad privada a pesar de no cumplir con los requisitos de ley), y por otro lado, se evidencian vacíos jurídicos en cuanto a los mecanismos, herramientas, formas y maneras de complementariedad de las empresas de seguridad a la Policía.

Por lo tanto, se requiere la elaboración de planes de operación complementarias basados en objetivos estratégicos de seguridad, elaborados por el gobierno, la fuerza pública y la sociedad civil y privada (concepto de la trinidad), de manera que todos los elementos del Estado tengan la claridad suficiente respecto a los límites de acción de las empresas de seguridad, pero también las funciones que deben y pueden cumplir.

La muy escasa o nula comunicación entre la Policía Nacional y el sector privado, ha sido un factor que ha impedido la interacción y coordinación de tareas conjuntas. En este sentido, elaborar planes estratégicos que establezcan medios de comunicación formales e informales, que utilicen medios tecnológicos de punta (por ejemplo, aplicativos de celular

con geolocalización y toma de reportes escritos y fotográficos), es uno de los principales desafíos para aprovechar los recursos que el sector privado puede aportar a la seguridad.

Otra consecuencia que ha producido la falta de comunicación entre estos dos sectores es el no poder tener un control efectivo en el número de armas, municiones, personal y vehículos con blindaje que las empresas de seguridad, sobre todo que las informales, poseen.

La inestabilidad política en el Ecuador, la rotación frecuente de ministros y del mando policial y militar, conlleva a que las estrategias de seguridad cambien, se detengan o definitivamente se suspendan. De manera adicional, la alta rotación de guardias en las empresas de seguridad y de administrativos, entorpecen los esquemas de coordinación y trabajo complementarios. Por ello la importancia en la depuración de las empresas informales de seguridad que pagan sueldos bajos a sus empleados y que no tienen planes de capacitación, los cuales son la principal causa por la alta rotación, además que las políticas públicas en cuanto a seguridad sean socializadas e interiorizadas en las instituciones estatales, de manera que la estrategia perdure en el tiempo independientemente de las personas.

Finalmente, la Ley de Vigilancia y de Seguridad Privada debe ser actualizada, la cual contenga no sólo lineamientos políticos, sino también protocolos, espacios de acción, de complementariedad, y de estrategias para las mismas, entre la Policía y las empresas de seguridad, la cual involucre no sólo a las empresas que brindan seguridad, sino también a las empresas de formación y capacitación de los guardias. Esta nueva política pública debe tener en cuenta también las diferentes perspectivas de seguridad ciudadana, y los



retos de la seguridad hacia el futuro, tomando en cuenta las dinámicas cambiantes de la seguridad.

Como se describe en el cuadro de resumen de las principales evidencias encontradas de la experiencia internacional, en el capítulo 3, la modificación de la Ley actual debe estar enfocada en buscar:

- Complementariedad del sector civil – privado con la fuerza pública por medio de recursos tecnológicos, humanos e intercambio de información
- Creación de una entidad mixta que regule, supervise, controle y sancione a las empresas de seguridad
- Especificación clara de los campos de acción, cooperación y límites de las empresas de seguridad
- Profesionalización, legalidad y formalización de los guardias de seguridad

## Bibliografía

- Arriarán, G. (2018). *De la Trinidad de Clausewitz a un modelo teórico de visión estratégica, aplicable a las nuevas amenazas*. Obtenido de Escuela Superior de Guerra Conjunta:  
<http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1719/1/TFM%2007-2018%20ARRIARAN.pdf>
- Betancourt, A. (2007). *Seguridad privada: ¿Ha mejorado la seguridad ciudadana?* Obtenido de Ciudad Segura. Flacso Ecuador:  
<file:///Users/macbookpro/Downloads/fulltext.pdf>
- Biera, M. (2018). *El “boom” de la seguridad privada en América Latina*. Obtenido de Universidad de Navarra. Global Affairs: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/el-boom-de-la-seguridad-privada-en-america-latina>
- Cerbino, M. (2005). *La violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana*. Obtenido de Flacso:  
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/59698.pdf>
- Coba, G. (2022). *Sube demanda de inmuebles con cámaras de vigilancia Para hacer uso de este contenido cite la fuente y haga un enlace a la nota original en Primicias.ec: https://www.primicias.ec/noticias/economia/ecuatorianos-inmuebles-camaras-vigilancia-inseguridad/*. Obtenido de Diario digital Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/ecuatorianos-inmuebles-camaras-vigilancia-inseguridad/>
- Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Longman.
- Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Longman, Harlow.
- Foucault, M. (2002). *Vigilar y Castigar*. Obtenido de <https://www.ivanillich.org.mx/Foucault-Castigar.pdf>
- García, B. (Julio de 2012). *La regulación de la seguridad privada en Ecuador: globalización, delincuencia y control civil de las Fuerzas del Estado \**. Obtenido de Universitat: [file:///Users/macbookpro/Downloads/Dialnet-LaRegulacionDeLaSeguridadPrivadaEnEcuador-5968407%20\(2\).pdf](file:///Users/macbookpro/Downloads/Dialnet-LaRegulacionDeLaSeguridadPrivadaEnEcuador-5968407%20(2).pdf)
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Obtenido de <https://pim.udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/14/2019/08/GARLAND-La-cultura-del-control-FRAGMENTOS.pdf>
- Gerard, I. (2004). *La tentación del suicidio. Representaciones de la violencia imaginario de muerte de la posmodernidad*. Madrid: TECNOS.
- Hora. (Diciembre de 2022). *Cuatro de cada 10 quiteños han sido asaltados este 2022*. Obtenido de Diario la Hora: <https://www.lahora.com.ec/pais/cuatro-de-cada-10-quiteno-han-sido-asaltados-este-2022/>
- Interior, M. d. (24 de Junio de 2017). *Ministerio del Interior verifica la legalidad de empresas de seguridad privada con operativos de control*. Obtenido de Ministerio del Interior: <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/ministerio-del-interior-verifica-la-legalidad-de-empresas-de-seguridad-privada-con-operativos-de-control/>
- Ipsos. (2022). *Encuesta Percepción Ciudadana 2022*. Obtenido de Quito como vamos: [https://quitocomovamos.org/wp-content/uploads/2022/10/encuesta-percepcion-ciudadana-2022\\_compressed-2\\_compressed.pdf](https://quitocomovamos.org/wp-content/uploads/2022/10/encuesta-percepcion-ciudadana-2022_compressed-2_compressed.pdf)

- Julieth Gómez, C. M. (2022). *Mecanismos de complementariedad entre la Policía Nacional y el sector de la vigilancia y seguridad privada en Bogotá D.C.: desafíos y recomendaciones de política pública*. Bogota. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación.
- Kinosian , S., & Bosworth,, J. (Marzo de 2018). “*Seguridad a la Venta: Desafíos y Buenas Prácticas en la Regulación de Empresas Militares y de Seguridad Privadas en América Latina*”. Obtenido de El diálogo:  
<https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/03/Security-for-Sale-FINAL-SPANISH.pdf>
- Lalama, G. (2007). *Privatización y seguridad ciudadana*. Obtenido de Flacso.
- Nacional, C. d. (s.f.). *Código de ética profesional de la Policía Nacional*. Obtenido de <https://docs.ecuador.justia.com/nacionales/codigos/codigo-de-etica-profecional-de-la-policia-nacional.pdf>
- North, D. (2003). *Instituciones, ideología y desempeño económico*. Obtenido de <https://www.elcato.org/instituciones-ideologia-y-desempeno-economico>
- OEA. (2009). *OEA*. Obtenido de INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS:  
<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- OEA. (2023). *Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM)*. Obtenido de OEA:  
<https://www.oas.org/es/acerca/ssm.asp>
- Palma, H., & Pardo, R. (2012). *Epistemología de las ciencias sociales. Perspectivas y problemas de las representaciones científicas de lo social* . Obtenido de ACADEMIA:  
[https://www.academia.edu/36218492/Epistemolog%C3%ADa\\_de\\_las\\_ciencias\\_sociales\\_Perspectivas\\_y\\_problemas\\_de\\_las\\_representaciones\\_cient%C3%ADficas\\_de\\_lo\\_social\\_2012\\_](https://www.academia.edu/36218492/Epistemolog%C3%ADa_de_las_ciencias_sociales_Perspectivas_y_problemas_de_las_representaciones_cient%C3%ADficas_de_lo_social_2012_)
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO EN LA CIENCIA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-30.
- Pontón, D. (2009). *Policía Comunitaria y Cambio Institucional en el Ecuador*. . Quito, Ecaudor.: Abya-Yala.
- Saín, M. (2008). *El leviatán Azul, política y policía en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI,.
- Silva, G. (2008). *Teoría del conflicto*. Obtenido de Sistema de Información Científica Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87602203>
- Universo, E. (3 de Abril de 2023). *Este es el número de empresas de seguridad privada y de guardias a los que Guillermo Lasso pide ayuda para combatir a la delincuencia en Ecuador*. Obtenido de Diario El Universo:  
<https://www.eluniverso.com/noticias/informes/porte-armas-guardia-privada-decreto-707-medidas-urgentes-seguridad-guillermo-lasso-nota/>

