



INNOVACIÓN & SABER

COMITÉ EDITORIAL REVISTA n°. 12

Editores jefes:

M. Sc. Jorge Renato Cevallos Nuñez

General de Distrito

Tnlgo. Manuel Geovanny Godoy Cueva

Teniente Coronel de Policía de Estado Mayor

Director Editorial:

M. Sc. Paulo Alejandro Mollocana Lara

Mayor de Policía

Coordinación editorial:

M. Sc. Franklin Eduardo Pazos Espinoza

Subteniente de Policía

Lic. Juan Daniel Atupaña Guacho

Policía Nacional

Comité de revisión interna:

M. Sc. Jonathan Steven Analuisa Farinango

Policía Nacional

M. Sc. Luis Alexis Pujos Zumbana

Policía Nacional

Lcdo. Edwin David Correa Cajamarca

Policía Nacional

Lcdo. Luis Andres Mantilla Huasco

Policía Nacional

Lcdo. Ricardo Sebastián Cordovilla Morán

Policía Nacional

Comité de revisión externa:

PhD. Lorena Soledad Revilla

M. Sc. Orfa Melina Morales Gualle

M. Sc. Darwin Faustino Tumailla López

Revisión editorial de estilo y ortotipográfica:

M. Sc. Elkin Javier Monroy Díaz

Fotografías digitales:

M. Sc. Jhonny David Sanchez Velez

Policía Nacional

Diagramación y maquetación:

Julio César Ortiz Alcívar

Impresión:

Gráficas Everest

Financiamiento:

Instituto Superior Tecnológico Policía Nacional



EDUCACIÓN, DESARROLLO E IDENTIDAD

Intensificación de la violencia y transición del crimen organizado en Ecuador: del modelo piramidal al modelo horizontal	6-18
<i>Sergio Figueroa, María Miranda, Diego Maldonado, Mariana Muela</i>	
Diseño e implementación de un instrumento de planificación orientado a la eficiencia de la gestión institucional y eficacia del servicio policial	19-31
<i>Pablo Dávila, Walter Gómez, Christian Espinosa, Alex Pilco</i>	
Caracterización territorial para la hiperfocalización del servicio policial diferenciado frente a la dinámica criminal en Ecuador	32-42
<i>Alexander Martínez, Richard Carvajal, Diego Maldonado, Julio Guerrero</i>	
Seguimiento y evaluación del Horizonte Estratégico Institucional “Servir y Proteger con Firmeza”: para la mejora continua policial	43-56
<i>Christian Espinosa, Juan Custode, Carla Balseca, Henry Piñaloza</i>	
Estrategia Operacional 3D: Un nuevo paradigma de estrangulamiento del crimen organizado y desaceleración del crecimiento de la violencia	57-67
<i>Pablo Dávila, Luis Vinuesa, Anderson Rodríguez, Luis Chicaiza</i>	
Proximidad comunitaria inteligente (QR): Un modelo operativo de prevención, vinculación ciudadana e inteligencia territorial	68-76
<i>Walter Gómez, Necker Dávila, Mónica Novillo, Richard Carvajal, Doris Velásquez</i>	
Habilidades blandas en la educación superior: análisis de su desarrollo en estudiantes de formación docente	77-84
<i>Galo Palacios, Sofía Zambrano, Luis Mantilla</i>	
Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales: surgimiento, historia y legitimidad legal-administrativa	85-94
<i>Francisco Aguinaga, Germán Luzuriaga, Pablo Bolaños</i>	
Inteligencia estratégica antidelincuencial y protección de datos en Ecuador: aplicación del test de proporcionalidad.....	95-101
<i>Adriana Reyes, Luis Espinosa</i>	
Política y normativa editorial	102-105



Presentación del tema central:

“Innovación y transformación de la estrategia policial”

La presente edición de la revista institucional *Innovación & Saber* constituye un espacio académico orientado a producir, sistematizar y difundir el conocimiento científico aplicado al campo de la seguridad y la estrategia policial. En un contexto marcado por la acelerada transformación de las dinámicas delictivas, la creciente complejidad de los fenómenos de violencia organizada y la emergencia de nuevas formas de amenaza, el desarrollo de pensamiento estratégico fundamentado en evidencia empírica y metodología científica rigurosa se consolida como una condición indispensable para la modernización institucional de la Policía Nacional del Ecuador.

La innovación en el ámbito policial no puede concebirse al margen de la producción sistemática de conocimiento. Es precisamente a partir de la investigación técnico-científica, el análisis territorial, la inteligencia aplicada y el pensamiento crítico que se construyen los fundamentos doctrinarios capaces de orientar la planificación estratégica, fortalecer la toma de decisiones basada en datos y potenciar la capacidad de respuesta institucional frente a los desafíos contemporáneos. En este sentido, el conocimiento científico se considera como un insumo estructural para diseñar, evaluar y perfeccionar de manera continua los modelos de intervención policial.



HORIZONTE **ESTRATÉGICO**

Los artículos que integran esta temática central reflejan un compromiso epistemológico: se presentan contribuciones que abarcan desde el análisis de fenómenos criminales emergentes hasta propuestas metodológicas para optimizar el servicio policial, que incluye estudios de caso, marcos conceptuales y enfoques comparados que enriquecen la doctrina institucional. Cada trabajo académico constituye un aporte significativo al corpus de conocimiento que sustenta la transformación estratégica de la función policial, que articula la reflexión teórica con las exigencias operativas del contexto de seguridad.

Esta nueva edición reafirma, la vocación de la Policía Nacional del Ecuador por consolidarse como una institución orientada al aprendizaje continuo, en la que la ciencia, la técnica y la innovación se configuran como ejes transversales del desarrollo institucional y de la respuesta efectiva ante los retos de la seguridad pública del siglo XXI.

Sr. Pablo Vinicio Dávila Maldonado
Comandante General de la Policía Nacional
pablo70dm@gmail.com

Intensificación de la violencia y transición del crimen organizado en Ecuador: del modelo piramidal al modelo horizontal

Intensification of Violence and Transition of Organized Crime in Ecuador:
from the Pyramidal Model to the Horizontal Model

Sergio Daniel Figueroa Gallegos¹
María Fernanda Miranda Curi²
Diego Ricardo Maldonado Pillajo³
Mariana Lisbeth Muela Molina⁴

Recibido: 03 de marzo de 2026

Aceptado: 10 de abril de 2026

Publicado: 08 junio de 2026


Resumen


El incremento de la violencia en Ecuador está vinculado con las transformaciones estructurales del crimen organizado, que ha transitado de modelos piramidales a configuraciones horizontales, fragmentadas y policéntricas. Este artículo analiza la vinculación del aumento de la violencia con formas adaptativas y descentralizadas, enmarcadas en el concepto teórico de nuevas guerras y mutaciones criminales. La investigación adopta una metodología cualitativa, basada en la revisión documental e interpretación de tendencias recientes de violencia en el contexto ecuatoriano. Los resultados muestran que el incremento de la violencia no se explica solo por la expansión e influencia del crimen organizado, sino también por la reconfiguración de su estructura interna en redes con baja cohesión. La competencia territorial e inestabilidad incrementan la letalidad y favorecen la proliferación de estructuras criminales más violentas.


Palabras clave: crimen organizado; dinámicas estructurales; fragmentación criminal; modelos piramidales; nuevas guerras; violencia.

Abstract

The rise in violence in Ecuador is linked to structural changes in organized crime, which has shifted from hierarchical models to horizontal, fragmented, and polycentric structures. This article analyzes the connection between the increase in violence and these adaptive, decentralized forms, within the

1 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, daniel30mh@hotmail.com,  0009-0002-6587-086X

2 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, miranda.fernanda5a@gmail.com,  0009-0009-8502-475X

3 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, maldonadopolinal@gmail.com,  0009-0000-6742-0286

4 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, dptopoliticasylineamientos@gmail.com,  0009-0003-7096-7903

theoretical framework of “new wars” and criminal mutations. The research adopts a qualitative methodology, based on a review of the literature and an interpretation of recent trends in violence within the Ecuadorian context. The results show that the rise in violence is not explained solely by the expansion and influence of organized crime, but also by the reconfiguration of its internal structure into networks with low cohesion. Territorial competition and instability increase lethality and foster the proliferation of more violent criminal structures

Keywords: organized crime; structural dynamics; criminal fragmentation; pyramidal models; new wars; violence

Introducción

La violencia es un fenómeno multidimensional que, desde la perspectiva clásica de la seguridad ciudadana, se entiende como el uso deliberado de la fuerza o del poder para causar daño a otra persona, grupo o comunidad. En este sentido, diversos organismos coinciden en que el homicidio constituye uno de los indicadores más confiables y comparables para medir la violencia. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2019) define al homicidio como la expresión más extrema de violencia, por tanto, este fenómeno ofrece una medida verificable y estable para evaluar tendencias en materia de seguridad.

Ecuador experimenta una transformación en seguridad pública. Pasó de enfrentar la criminalidad convencional a una violencia creciente impulsada por el crimen organizado. Según Adam Isacson, director del programa de Supervisión de la Política de Defensa en Washington Office on Latin America, hasta 2020 existió en el país la paz mafiosa, es decir, un pacto de no agresión entre grupos del crimen organizado y autoridades públicas (Loaiza, 2025). Bajo esta lógica, el Estado toleró al crimen organizado a cambio de estabilidad, lo que ocultó el problema desde el ámbito público sin resolverlo y dejándolo expandir.

En 2025, Ecuador registró la tasa de homicidio más alta de su historia reciente, con 9252

muertes violentas reportadas. La tendencia al aumento inició en 2023 cuando la violencia alcanzó niveles históricos y los homicidios se duplicaron frente a años anteriores. El incremento convirtió a la violencia en el principal problema nacional y evidenció la transformación del crimen organizado. Entre 2023 y 2024, el Estado reconoció la gravedad del fenómeno y declaró un conflicto armado interno contra estos grupos. Durante el mismo período, la violencia en América Latina y el Caribe alcanzó niveles alarmantes, al menos 121 695 personas asesinadas (Manjarrés, Newton y Cav 2025).

Para comprender la violencia contemporánea es necesario reconsiderar, en primer lugar, la definición de crimen organizado. A nivel organizativo, este fenómeno ha sido abordado como un conjunto de estructuras verticales y mando centralizado, sin embargo, la expansión del mercado de las drogas y el ingreso de las economías criminales al escenario actual han fracturado el modelo clásico de interpretación. Actualmente, las organizaciones son policéntricas, se organizan mediante redes de cooperación y subcontratación de actores locales. En este sentido, Niles y Varese (2023) propusieron un enfoque para evidenciar que las organizaciones criminales evolucionaron desde los modelos jerárquicos hacia estructuras descentralizadas.

El presente artículo caracteriza el tránsito del modelo piramidal al policéntrico del crimen organizado en Ecuador desde los planteamientos de Kaldor (2001) sobre las nuevas guerras, entendidas como nuevos conflictos que cambian los objetivos, las estructuras, formas de financiamiento y los métodos de violencia. El estudio se organiza en tres secciones: la primera, aborda el estado del arte sobre el crimen organizado; la segunda, plantea el análisis sobre la criminalidad en el país desde el marco de las nuevas guerras: la tercera parte contiene las conclusiones.

Problema

La violencia criminal que atraviesa Ecuador responde a la mutación del crimen organizado. El país transita de un escenario de delitos comunes

y organizaciones jerárquicas hacia un ecosistema criminal diversificado y fragmentado, caracterizado por la atomización de grupos, alianzas temporales y estructuras flexibles. Este reordenamiento estructural no solo redefine la manera en que las organizaciones criminales se insertan en el territorio, sino que también explica el incremento de la violencia.

actores en competencia y ha debilitado las jerarquías. Esto ha generado redes difíciles de agrupar. La fragmentación produce disputas constantes por el control del territorio, con jerarquías débiles y dinámicas sectoriales. En el contexto de nuevas guerras, los grupos criminales operan sin un liderazgo único y toman decisiones locales según el flujo económico.

Objetivo general

Analizar la relación entre el incremento de la violencia criminal en Ecuador y la transformación estructural del crimen organizado, desde el modelo piramidal hacia configuraciones horizontales, fragmentadas y policéntricas, en el marco de la discusión teórica de las nuevas guerras.

Objetivos específicos

- Interpretar el incremento de la violencia y de los homicidios intencionales como expresión de la reconfiguración del crimen organizado, caracterizada por la diversificación de los mercados ilícitos locales y la intensificación de la competencia territorial.
- Contextualizar la dinámica actual del crimen organizado y la violencia en Ecuador desde el enfoque teórico de las nuevas guerras, considerando los cambios en los objetivos, los métodos de lucha, financiamiento y estructuras organizacionales.

Hipótesis

El incremento de la violencia criminal en Ecuador responde a la transformación de la estructura operativa del crimen organizado, impulsada por la diversificación de los mercados ilícitos. La expansión de las economías criminales como la extorsión, la trata de personas, minería ilegal, el tráfico de armas y el control violento de las economías locales ha multiplicado a los

Metodología

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter analítico-descriptivo. Desarrolla un marco descriptivo sobre la evolución del crimen organizado, desde la revisión bibliográfica de fuentes primarias y secundarias que permiten identificar los elementos de contexto, los datos y definiciones relevantes sobre el fenómeno en estudio. El análisis de literatura se centra en la estructura del crimen organizado y en su vinculación con las nuevas guerras.

Fase I: estado del arte del crimen organizado

Una de las inquietudes respecto al crimen organizado consiste en su definición ya que su comprensión ha cambiado a lo largo del tiempo conforme han evolucionado sus estructuras, mercados ilícitos, formas de violencia, vínculos transnacionales y relaciones con el Estado. Una primera definición surgió durante la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada en Palermo en el año 2000. Este instrumento definió en su artículo 2 a los grupos delictivos organizados del siguiente modo:

Un grupo estructurado de tres o más personas que existe durante cierto tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (Asamblea General de las Naciones Unidas 2000).

Esta definición fue clave porque no solo delimitó el concepto, sino que abarcó las actividades, bienes y productos derivados de las actividades criminales. Entonces, estos grupos cometen delitos graves, que es toda conducta sancionada, al menos, con cuatro años de prisión; son estructurados, es decir, son un conjunto estable de personas no reunidas de forma fortuita; poseen bienes, entre ellos, activos tangibles o intangibles; y obtienen un producto del delito, tales como, bienes o propiedades (Asamblea General de las Naciones Unidas 2000).

Sin embargo, el concepto no identificó la capacidad de adaptación constante de estos grupos. En primer lugar, porque en América Latina y el Caribe, el crimen se inscribe en dinámicas globalizadas que favorecen la expansión de otras amenazas, articuladas a la globalización en la que convergen economías ilegales (Hernández 2008). En segundo lugar, porque su estructura operativa se sostiene tanto en el uso sistemático de la violencia para controlar territorios como en la corrupción, orientada a debilitar las instituciones.

Desde esta perspectiva, la economía del crimen y la violencia se expanden desde los procesos de emulación y aprendizaje, lo que configura la violencia como un método operativo (Jaén y Dynner 2005). Una vez iniciadas, las dinámicas criminales se reproducen y amplifican, por ende, generan ciclos de expansión. En estructuras horizontales, este efecto se intensifica ya que la fragmentación y diversificación de las células criminales impulsan la búsqueda de rentas ilícitas y la disputa territorial.

Explosión de mercados criminales

El incremento en los índices de homicidios se vincula con la diversificación de los mercados ilícitos, es decir, el crimen organizado no está limitado al cometimiento de un solo delito. Funciona, por el contrario, como un sistema socioeconómico de varias economías ilícitas como la minería ilegal, la trata de personas, el tráfico de migrantes, contrabando, tráfico de armas, lavado de activos, entre otras, bajo la lógica empresarial y económica (Parra 2020).

Álvarez (2024) señaló que la expansión del tráfico de armas, la permeabilidad de las fronteras y la convergencia entre economías ilícitas

favorecen a estos grupos que operan como unidades territoriales que sostienen la **marca criminal** mediante el financiamiento y control local de las actividades ilegales. A su vez, estos grupos evolucionan hacia organizaciones con estructuras flexibles, capaces de operar en distintos mercados ilegales sin necesidad de jerarquías rígidas.

La literatura en la región evidencia que la expansión de los mercados ha producido un efecto paradójico: mientras el fenómeno del crimen organizado persiste y se intensifica, su estructura operativa se atomiza y genera organizaciones dispersas y fragmentadas que operan de manera descentralizada (Esberg 2025).

Competencia fragmentada por el control territorial

El aumento de la violencia en Ecuador puede explicarse desde la intensificación de la competencia por el control territorial. Este fenómeno se encuentra vinculado con la fragmentación de las organizaciones criminales, que ha multiplicado el número de actores que disputan territorios. La pérdida de cohesión organizacional genera escenarios de alta y mayor conflictividad, en los que la violencia se convierte en un mecanismo central de regulación y posicionamiento.

En este contexto, el territorio no solo es un espacio físico, también representa —en simultáneo—, un mercado ilícito, una ruta logística, zona de operaciones y fuente de legitimidad criminal, lo que refuerza su valor estratégico (Cabezas *et al.*, 2025). Por eso, entre los actores criminales —cada uno orientado a establecer o expandir su control sobre territorios específicos— hay conflictividad constante. Este control territorial incrementa los puntos de fricción y conflicto, lo que produce espirales de violencia que afectan directamente a las comunidades y personas más vulnerables (Dammert y Sampó 2025).

Esta competencia territorial fragmentada explica el tránsito en los patrones de violencia. Mientras las organizaciones criminales tradicionales podían emplear la violencia de manera selectiva y estratégica para mantener el control, los grupos fragmentados recurren a ella de forma más frecuente, visible y menos discriminada sobre la población.

Violencia y crimen organizado en Ecuador

El aumento de la violencia responde a factores transnacionales y estructurales de carácter sistémico en Ecuador. El país adquirió un rol estratégico en la cadena del tráfico de drogas debido a su ubicación geográfica, la dolarización y sus puertos marítimos. Estos factores favorecieron el aumento de las personas vinculadas con las actividades criminales y ampliaron la base operativa de los grupos delictivos. Se suma el debilitamiento del Estado, la corrupción, el colapso penitenciario y el deterioro socioeconómico, lo que genera un entorno propicio para la expansión de la violencia (Dressler y Wolff 2024).

El documento *Estrategia 2024-2026* de Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC 2024) sostuvo que el crimen organizado opera como un sistema adaptable que prospera en contextos de inestabilidad, debilidad estatal y expansión de mercados ilícitos. Esto consolida a las redes fragmentadas, difíciles de rastrear por el Estado. Este marco coincide con el contexto ecuatoriano, donde la violencia se ha intensificado en los últimos años, en paralelo con la ruptura de las estructuras criminales.

La organización *InSight Crime* (2023) caracterizó a Ecuador como una autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa. Señaló que una proporción significativa de la producción de cocaína colombiana transita por la frontera norte de Ecuador y luego se exporta a los mercados internacionales a través de sus puertos marítimos ubicados en las provincias de Guayas o Manabí.

Los factores exógenos del crimen tampoco fueron incorporados en la Convención de las Naciones Unidas del 2000, especialmente, en relación a la captura social-territorial. Para mediados del 2020 esta perspectiva se hizo evidente en Ecuador debido a que comenzaron a fortalecerse las complicidades microterritoriales entre grupos criminales. Esta transición trazó nuevas formas y capacidades de operación delincencial.

El Índice Mundial de Delincuencia Organizada elaborado por GI-TOC en 2025, ubicó a Ecuador entre los cuatro países con mayor criminalidad, entre 193 países evaluados, con una

puntuación de 7,48 sobre 10. Myanmar ocupó el primer puesto con 8,15, le sigue Colombia con 7,75 y México con 7,57. Este resultado evidencia la consolidación de las estructuras criminales y la alta incidencia de los mercados ilícitos en el país.

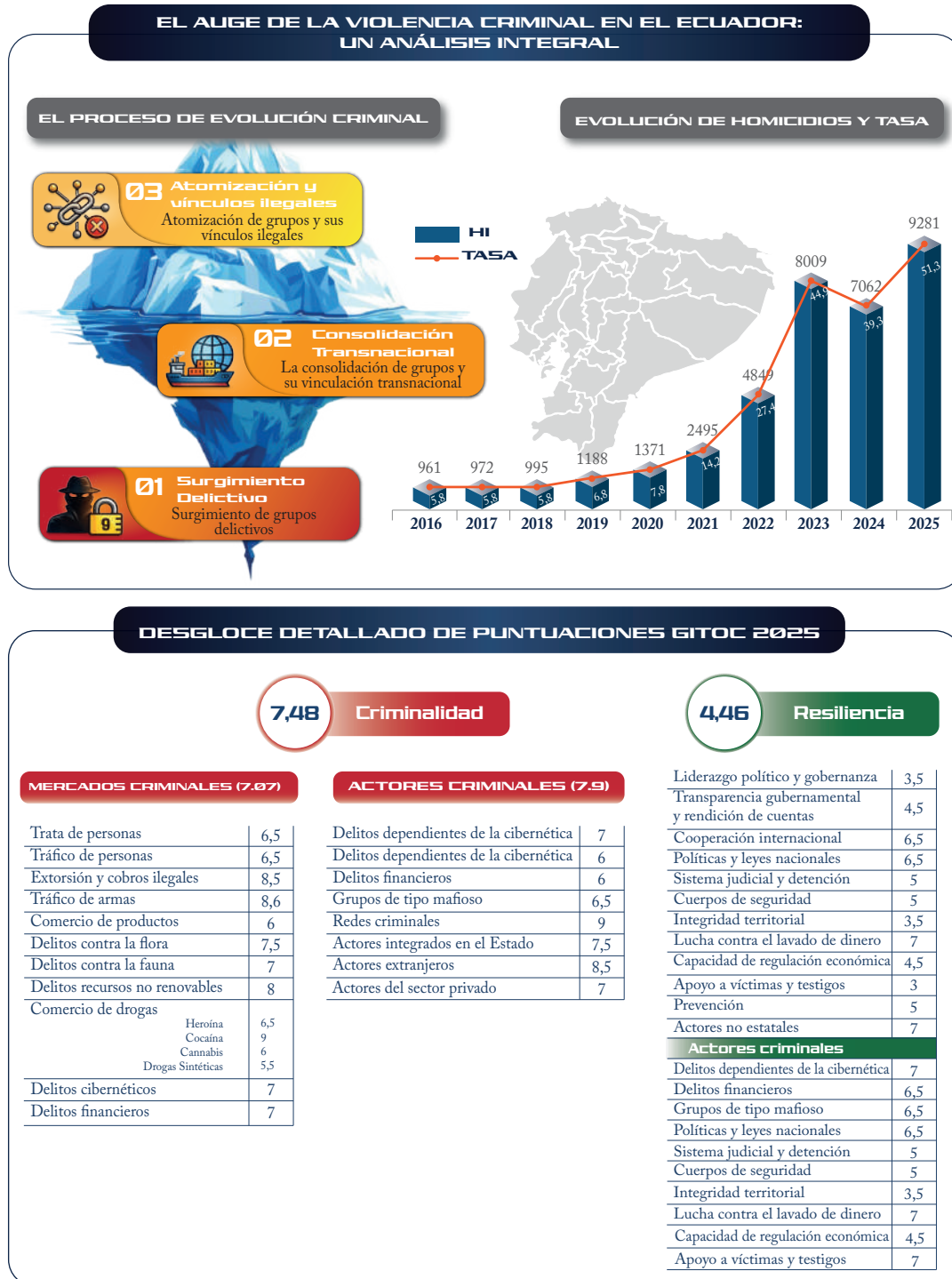
En contraste, la resiliencia estatal alcanzó 4,46 puntos sobre 10, lo que evidencia capacidad institucional intermedia y limitada para prevenir, contener y responder al crimen organizado. Esta brecha entre el nivel de criminalidad y la capacidad de resiliencia configura una vulnerabilidad estructural que favorece la expansión territorial y operativa de las organizaciones criminales.

Homicidios intencionales y su incremento acelerado

Durante los últimos años, la evolución de los homicidios intencionales en Ecuador evidencia un deterioro progresivo de la seguridad. En 2016 se registraron 959 homicidios, con una tasa de 5,8 por cada 100 000 habitantes, lo que reflejaba un nivel de violencia relativamente controlado. Sin embargo, entre 2017 y 2018 hubo incrementos que anticiparon un cambio en las dinámicas criminales. A partir de 2019, el aumento se aceleró y marcó un punto de quiebre: la violencia dejó de ser un fenómeno coyuntural y se consolidó como tendencia estructural.

En 2022 y 2023, los registros alcanzaron cifras históricas, lo que situó al país como uno de los más violentos del mundo. Aunque en 2024 hubo una leve reducción, esta no fue suficiente para revertir el escenario crítico. Finalmente, en 2025 el país alcanzó el nivel más alto de homicidios registrado, lo que confirma que, en menos de una década, Ecuador transitó de un contexto de violencia contenida a uno de violencia extrema.

Gráfico 1
Auge de la violencia criminal en Ecuador



Fuente: DINASED y GI-TOC (2025)

Elaboración: por los autores.

Fase II: las nuevas guerras

De acuerdo con Mary Kaldor (2001), las guerras contemporáneas se diferencian de las guerras clásicas por la transformación de sus objetivos, formas de financiación y métodos de lucha. Los conflictos actuales están vinculados con la globalización en la medida en que esta facilita la circulación transnacional de actores, recursos, armas, información y economías ilícitas. Además, los actores del crimen disponen de capacidades de comando, control, comunicación y financiación que antes eran limitadas o no existían.

Kaldor (2013) sostiene que el concepto de **nuevas guerras** debe entenderse como una estrategia de investigación y guía para la política pública que permite entender y atender a este fenómeno. La autora afirma que calificar de **nuevos** a los conflictos surgidos tras el fin de la Guerra Fría implica transformar la manera en que los académicos, políticos y legisladores se aproximaban a este fenómeno.

Los autores asociados con este enfoque —Collier, Hoffer, Holsti, Kaldor, Ignatieff, Shaw, Van Creveld— insisten en que los conflictos no se explican solo por intereses ideológicos o estatales, sino también por la movilización de identidades colectivas. Además, vinculan la expansión de la violencia con la degradación del conflicto y la obtención de beneficios económicos.

Forigua (2006) sostuvo que, por fuera de los objetivos, los métodos de lucha y los métodos de financiación que caracterizan a las nuevas guerras, se encuentra la estructura organizacional. Esta estructura se expresa en la toma de decisiones, la planificación y desarrollo de las actividades operativas que perduran en el tiempo, incluso, más allá de los actores que las conforman.

En las guerras contemporáneas, las organizaciones son dinámicas y complejas, y requieren de coordinación y control. La complejidad organizacional se explica desde tres dimensiones: la diferenciación horizontal, referida a la especialización y división de las tareas; la diferenciación vertical, relacionada con la jerarquía y distribución de la autoridad; y la dispersión espacial, que describe la distribución geográfica de las actividades, el personal y los centros de poder.

Estos elementos incrementan las exigencias de coordinación, comunicación y control de los grupos delincuenciales.

De estructuras jerárquicas a redes descentralizadas

Siguiendo el enfoque de las **nuevas guerras** de Kaldor (2012) aplicado al análisis del crimen organizado (Staniland 2014) se entendería que el crimen organizado no desaparece frente a la presión estatal, sino que se transforma organizacionalmente. Por eso, la transición de estructuras jerárquicas hacia configuraciones horizontales responde, en parte, a las acciones estatales de persecución y desarticulación.

Esta transformación responde a los cambios en los mercados ilícitos globalizados, que favorecen a las redes flexibles, capaces de adaptarse con rapidez a variaciones en rutas, métodos y oportunidades. En este contexto, las organizaciones criminales han identificado que las estructuras celulares o reticulares ofrecen ventajas para su supervivencia y adaptación frente a escenarios de presión estatal constante.

Las organizaciones criminales fragmentadas no solo disputan los mercados ilícitos, también asumen —de manera progresiva— funciones que solo correspondían al Estado. En territorios donde la presencia estatal es débil o no existe, estos grupos desarrollan actividades económicas legales o ilegales, proveen de ciertos servicios básicos a las comunidades locales e imponen normas propias cuyo cumplimiento se asegura mediante amenazas o la violencia.

Arias (2017) y Lessing (2020) sostienen que la amenaza del crimen organizado fragmentado no se limita a la violencia homicida. También reside en su capacidad para configurar órdenes territoriales alternativos y ejercer la soberanía criminal de facto.

Gráfico 2
El enfoque de las nuevas guerras



Fuente: DINASED y GI-TOC (2025)

Elaboración: por los autores.

Evolución cronológica del crimen organizado en Ecuador

Ecuador experimenta una transformación progresiva de sus dinámicas criminales. En una etapa inicial, predominó la delincuencia común conformada por estructuras simples, con impacto territorial limitado y episodios esporádicos de violencia. Sin embargo, factores económicos, sociales y geográficos, y la posición estratégica del país, favorecieron la mutación gradual del fenómeno delictivo. Desde la década de 1990, comenzaron a consolidarse las estructuras criminales con mayor estabilidad organizativa.

La interacción con actores criminales externos —como los carteles de Medellín, del Valle y Sinaloa— y dinámicas regionales —como el Plan Colombia— fue un punto de inflexión para que el crimen organizado en Ecuador evolucionara. Este contexto sentó las bases para la conformación de estructuras con mayor capacidad que luego, a inicios del siglo XXI, adquirió mayor complejidad frente a la expansión de los cárteles transnacionales al territorio nacional.

Entre 2000 y 2010, el crimen organizado se fortaleció y expandió territorialmente frente a la necesidad de asegurar corredores logísticos. Las actividades criminales dejaron de concentrarse en provincias portuarias y se extendieron hacia los ejes viales, zonas fronterizas y nodos estratégicos del transporte. La expansión hacia ciudades clave, en particular Guayaquil, generó tensiones con grupos locales y produjo manifestaciones iniciales de violencia asociadas al control territorial.

Entre 2011 y 2013, el Estado priorizó la captura de los cabecillas criminales. No obstante, la estrategia generó efectos no previstos ya que convirtió a los centros penitenciarios en espacios de comando, planificación y control criminal, en donde varias bandas ampliaron su capacidad de articulación y disputa. Desde el sistema penitenciario, organizaciones delincuenciales como Los Choneros lograron articular y controlar a otras bandas para operar en conjunto. Esto permitió la conformación de brazos armados semiautónomos aunque coordinados por una cúpula central.

Desde 2019, la disputa entre bandas criminales por el control de las cárceles se intensificó y

derivó en enfrentamientos violentos. Estos conflictos trascendieron el ámbito penitenciario y se trasladaron al espacio público, a las calles, puertos, barrios y demás. De manera paralela, se reconfiguró el vínculo entre las bandas locales y cárteles internacionales desde modelos operativos más flexibles y basados en la subcontratación. Entre 2019 y 2020 ocurre el asesinato de Telmo Castro Donoso, alias El Capi, y de Jorge Luis Zambrano, alias Rasquiña, líder de Los Choneros,

El asesinato de liderazgos centrales generó una crisis de sucesión que fragmentó a las principales organizaciones criminales del país. La respuesta estatal incluyó varios estados de excepción e intervención militar en los centros penitenciarios y espacios públicos. Si bien estas acciones debilitaron a las estructuras criminales, también aceleraron la fragmentación del crimen organizado.

Ilustración 3
Evolución cronológica del crimen organizado en Ecuador



Fuente: DINASED y GI-TOC (2025)

Elaboración: por los autores.

Limitaciones del estudio y direcciones futuras de investigación

Si bien este estudio documenta empíricamente el incremento de la violencia desde los homicidios intencionales y propone un marco teórico e interpretativo basado en el concepto de **nuevas guerras**, reconoce limitaciones que abren futuras agendas de investigación.

El análisis se basa en datos agregados que, aunque revelan tendencias claras, no permiten examinar variaciones territoriales específicas ni identificar con precisión los mecanismos causales que vinculan la fragmentación organizacional con el aumento de la violencia. Investigaciones futuras deberían desarrollar estudios de caso con mayor nivel de desagregación territorial que permitan reconstruir con más detalle las trayectorias de transformación de las organizaciones criminales y su impacto en patrones localizados de la violencia.

Discusión

Los datos evidencian la tendencia creciente de los homicidios intencionales en Ecuador. Este fenómeno no puede explicarse como un incremento cuantitativo de la criminalidad, sino como la expresión de una transformación estructural del crimen organizado.

El marco teórico de las nuevas guerras, propuesto por Kaldor, resulta pertinente para comprender esta mutación. Este enfoque permite abordar cómo, en contextos de violencia transnacional y gobernanza criminal, las organizaciones criminales modifican sus operaciones y difuminan las fronteras entre crimen organizado y guerra.

La aplicación del enfoque de nuevas guerras para analizar el crimen organizado contemporáneo no es una analogía conceptual. Más bien, permite identificar los cambios estructurales en las tres dimensiones planteadas por Kaldor: los objetivos, los métodos de lucha y los mecanismos de financiación. En el contexto estudiado, estas dimensiones se expresan en la diversificación de los mercados ilícitos, la multiplicación de actores violentos en competencia territorial y la

configuración de economías criminales cada vez más complejas y arraigadas en los territorios.

La estructura del crimen organizado posee un rasgo distintivo que lo diferencia de otras formas de criminalidad: su organización. Este elemento es central en su conceptualización. Sin embargo, la noción de organización no debe entenderse de manera rudimentaria, como una reunión, planificación o coordinación para cometer un delito. Por el contrario, remite a una estructura relativamente estable en la que hay división del trabajo, continuidad operativa y capacidad para el cometimiento de actividades ilícitas.

En Ecuador existe una variedad de grupos criminales que planifican la comisión de delitos. No obstante, se diferencian de la criminalidad organizada enfocada en una mayor especialización en determinados mercados ilícitos y por operar bajo modelos de asociatividad estables, integrados y jerarquizados.

Ciertas organizaciones establecen niveles y nexos de cooperación con grupos de operadores encargados de proporcionar apoyo logístico como ocurre con bandas criminales en Ecuador. Sin embargo, cuando estos subgrupos alcanzan estabilidad económica y capacidad operativa, pueden fragmentarse y disputar violentamente el control frente a los grupos criminales de los que dependían.

Si bien en Ecuador la delincuencia organizada está tipificada desde 2014, con la entrada en vigencia del Código Orgánico Integral Penal, la modernización de las economías ilícitas y la globalización modificaron sus dinámicas. El crimen transita de estructuras relativamente estables hacia configuraciones más fragmentadas, flexibles y volátiles. Sin embargo, esta mutación no se encuentra reflejada en la definición conceptual prevista en la normativa vigente, que sirve de base para la planificación de actividades estatales de intervención y prevención. Las directrices institucionales continúan orientadas a una definición que no se ajusta a la realidad del país.

Conclusiones

El análisis conceptual y documental desarrollado permite establecer que el crimen organizado en Ecuador experimenta una transformación estructural progresiva. Transita de organizaciones jerárquicas de tipo piramidal hacia configuraciones descentralizadas, fragmentadas y policéntricas. Esta evolución no constituye un fenómeno abrupto, sino el resultado acumulativo de presiones estatales, mutaciones de los mercados ilícitos y dinámicas transnacionales que incentivan formas organizativas más flexibles y resilientes.

La literatura especializada evidencia que las estrategias de captura de cabecillas y control territorial del Estado debilitaron a estos grupos y sus jerarquías. Pese a ello, también fomentaron la proliferación de redes criminales autónomas. En este sentido, la adaptación organizacional puede entenderse como un rasgo estructural del crimen organizado contemporáneo.

Se sostiene que el incremento sostenido de la violencia criminal y de los homicidios intencionales en Ecuador no puede explicarse por la expansión cuantitativa del crimen organizado, sino, sobre todo, por su reconfiguración interna y fragmentación operativa. La diversificación de los mercados ilícitos, la multiplicación de los actores y limitada coordinación central intensificó la competencia por el control territorial. En consecuencia, la violencia se ha convertido en un mecanismo recurrente de regulación y posicionamiento criminal.

En este contexto, el territorio emerge como un activo estratégico, pues concentra rentas y rutas logísticas de la cual se ejerce control social y legitimidad simbólica. Esto contribuye a explicar el aumento de violencia y las disputas entre bandas, en sintonía con la evolución de los homicidios en el país.

La aplicación del enfoque de las nuevas guerras permite contextualizar la dinámica actual del crimen organizado y la violencia en Ecuador. Este marco analítico permite identificar cambios estructurales en los objetivos, métodos de lucha, mecanismos de financiamiento y formas organizacionales. El debilitamiento del monopolio estatal de la violencia y la emergencia de órdenes

criminales territoriales reflejan una conflictividad híbrida, en la cual el crimen organizado puede asumir funciones tradicionalmente asociadas al Estado.

Desde esta perspectiva, la violencia criminal contemporánea se configura como un fenómeno sistémico y persistente, caracterizado por estructuras menos jerárquicas y más descentralizadas. La resiliencia de estas estructuras dificulta su desarticulación y exige marcos analíticos renovados, capaces de superar interpretaciones centradas en indicadores de homicidio.

Bibliografía

- Álvarez, C. (2024). *¿El paraíso perdido? Tráfico de armas de fuego y violencia en Ecuador*. Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
- Arias, E. (2017). *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press.
- Bados, V., y Duran, M. (2015). Las “nuevas guerras” una propuesta metodológica. *Revista UNISCI*, 38, 9-33.
- Breuer, N., y Varese, F. (2023). The Structure of Trade-type and Governance-type Organized Crime Groups: A Network Study. *The British Journal of Criminology*, 63(2), 867-888.
- Cabezas, F., Cando, M., Acosta, C., y López, C. (2025). El desafío existencial del estado ecuatoriano: Fragmentación criminal, narcotráfico y la patología de la cooptación institucional. *Ciencia Latina, Revista Científica Multidisciplinar*, 9(6), 1250-1274.
- Dammert, L., y Sampó, S. (2025). *La evolución del crimen organizado en América Latina*. Friedrich Ebert Stiftung, Red de Seguridad Incluyente.
- Dressler, E., y Wolff, J. (2024). From political instability to “internal armed conflict”: Ecuador’s multiple crisis. *Revista de Ciencia Política*, 44(2), 269-293.

- Esberg, J. (2025). Criminal fragmentation in Mexico. *Political Science Research and Methods*, 14, 213-220.
- Forigua, E. (2006). Las nuevas guerras: un enfoque desde las estructuras organizacionales. *Papel Político*, 11(1), 305-352.
- GI-TOC. (2024). *Estrategia 2024 - 2026: Nuevas formas de pensar y actuar*. Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
- GI-TOC. (2025). *Índice Global de crimen organizado: la criminalidad en una encrucijada*. Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
- Hernández, J. (2008). *El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo del caso centroamericano*. Friedrich Ebert Stiftung.
- InSight Crime. (2023). *Ecuador: Un corredor clave del narcotráfico internacional*. InSight Crime.
- Loaiza, Y. (2025, junio 17). Adam Isacson: "Probablemente hubo una paz mafiosa en el gobierno de Rafael Correa". *Infobae*.
- Jaén, S., y Dyner, I. (2005). Espirales de la violencia. *Revista de Dinámica de Sistemas*, 1(1), 5-25.
- Jorquera, C. (2025). *Las amenazas a la paz y la estabilidad en América Latina y El Caribe*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras: Violencia organizada en la era global*. Tusquets.
- Kaldor, M. (2012). *New and old wars: Organized violence in a global era*. Stanford University Press.
- Kaldor, M. (2013). In defence of new wars. *Stability: International Journal of Security and Development*, 2(1), Article 4.
- Lessing, B. (2020). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854-873.
- Manjarrés, J., Newton, C., y Cav, M. (2025). *Balance de InSight Crime de los homicidios en 2024*. InSight Crime.
- Naciones Unidas (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos*. Naciones Unidas.
- Parra, R. (2020). *Amenazas regionales del crimen organizado con énfasis en dinámicas ilícitas*. Pan American Development Foundation.
- Primicias/EFE. (2025, febrero 19). Machala ingresa al ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo. <https://www.primicias.ec/seguridad/machala-ecuador-mexico-ranking-ciudades-violentas-justicia-penal-90157/>.
- Rivera, F. (2012). Crimen organizado, narcotráfico y seguridad: Ecuador y la región andina. En C. Niño, (ed.), *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*. Friedrich Ebert Stiftung Ecuador.
- Staniland, P. (2014). *Networks of rebellion: Explaining insurgent cohesion and collapse*. Cornell University Press.
- UNODC. (2019). *Global study on homicide 2019*. United Nations.

Diseño e implementación de un instrumento de planificación orientado a la eficiencia de la gestión institucional y eficacia del servicio policial

Design and Implementation of a Strategic Planning Instrument Aimed at Enhancing Institutional Management Efficiency and Police Service Effectiveness

Pablo Vinicio Dávila Maldonado¹
Walter Oswaldo Gómez Vargas²
Christian Mauricio Espinosa Melo³
Alex Rodrigo Pilco Chisaguano⁴

Recibido: 08 de marzo de 2026
Aceptado: 12 de abril de 2026
Publicado: 08 junio de 2026

Resumen

Este artículo analiza el diseño e implementación inicial del instrumento de planificación *Horizonte Estratégico Institucional "Servir y Proteger con Firmeza"* de la Policía Nacional del Ecuador, orientado a fortalecer la eficiencia de la gestión institucional y eficacia del servicio policial. Metodológicamente se trata de un estudio de caso institucional que emplea herramientas mixtas con base en revisión documental, análisis de contenido, observación y contraste normativo. Los resultados evidencian que dicho instrumento fue diseñado con un diagnóstico integral, metodología estructurada, arquitectura estratégica coherente, articulación interinstitucional y servicio policial, mejora continua y una base jurídica vigente.


Palabras clave: eficacia del servicio; eficiencia de la gestión; estrategia institucional; modelo estratégico basado en evidencias; orientación a resultados.


Abstract

This article analyzes the design and initial implementation of the Ecuadorian National Police's "*Servir y Proteger con Firmeza*" Institutional Strategic Horizon planning tool, which is aimed at strengthening the efficiency of institutional management and the effectiveness of police services. Methodologically, this is an institutional case study that employs mixed-methods research based on literature review,

1 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, pablo70dm@gmail.com,  0009-0006-5831-5074

2 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, wokerarm1@gmail.com,  0009-0007-0032-7010

3 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, cmem171@hotmail.com,  0009-0009-2012-3183

4 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, alex.nattefrost@gmail.com,  0009-0003-4274-3320

content analysis, observation, and regulatory comparison. The results show that this instrument was designed with a comprehensive assessment, a structured methodology, a coherent strategic framework, inter-institutional coordination and police service, continuous improvement, and a valid legal basis.

Keywords: service effectiveness; management efficiency; institutional strategy; evidence-based strategic model; results orientation.

Introducción

La planificación estratégica en instituciones policiales adquiere especial importancia en contextos donde la violencia, la criminalidad organizada y la transformación de los riesgos en el ámbito de la seguridad exigen respuestas orientadas, sostenidas y articuladas. En Ecuador, esta necesidad se evidenció con la intensificación de fenómenos criminales que redistribuyeron la violencia en términos territoriales, ampliaron la capacidad adaptativa de las estructuras delictivas y elevaron la presión sobre la Policía Nacional.

En ese escenario, la conducción institucional requirió un instrumento capaz de organizar prioridades, proyectar intervenciones y enlazar la dirección estratégica con la ejecución policial. A partir de esta necesidad se desarrolló un instrumento de planificación titulado *Horizonte Estratégico Institucional “Servir y Proteger con Firmeza”*, concebido como una estrategia de alto nivel orientada a ordenar la gestión institucional y fortalecer el servicio policial en el territorio.

La relevancia del instrumento se comprende al observar el contexto institucional en el que surgió. La Policía Nacional trabajaba con instrumentos de planificación que no respondían plena ni adecuadamente a la complejidad de la seguridad, como tampoco orientaban la conducción estratégica articulada. Además, existía la necesidad de ordenar los procesos institucionales y enlazar la planificación estratégica con elementos operativos de despliegue policial.

El *Horizonte Estratégico* (HEI, de ahora en adelante) se concibió como un mecanismo orientado a unificar la dirección estratégica, ordenar la

conducción institucional y fortalecer la gestión y servicio policial. Se denomina de esa manera porque fue concebido como una proyección temporal definida, con visión institucional a 2029 y con la finalidad de conducir la acción policial hacia un estado deseado.

Desde una perspectiva académica, este artículo es relevante porque examina cómo una institución del Estado incorpora herramientas de diagnóstico, estructuración estratégica, despliegue operativo y mejora continua en su arquitectura institucional. De modo que la planificación no solo es un ejercicio práctico, sino un proceso de conducción orientado a ordenar las prioridades, articular capacidades y traducir lineamientos estratégicos en acciones concretas y operativas.

Objetivo general

Analizar y describir el diseño e implementación inicial del instrumento de planificación *Horizonte Estratégico Institucional “Servir y Proteger con Firmeza”* de la Policía Nacional del Ecuador para determinar la pertinencia, viabilidad y procedencia jurídica.

Objetivos específicos

- Analizar el origen, el diseño, la estructura, metodología y elementos de construcción de dicho instrumento.
- Examinar sus mecanismos de operativización y despliegue institucional.
- Evaluar su pertinencia, viabilidad y procedencia jurídica.

Metodología

El presente estudio emplea un enfoque metodológico mixto con predominio cualitativo. Articula la interpretación de documentos estratégicos, normativos e institucionales con información cuantitativa vinculada al diseño e implementación

inicial del instrumento en mención. La perspectiva investigativa guarda relación con la naturaleza del objeto de estudio, ya que busca comprender —de manera simultánea— la arquitectura conceptual y normativa del instrumento y sus mecanismos de despliegue institucional (Hernández-Sampieri y Mendoza 2018).

El estudio tiene un alcance descriptivo, orientado a identificar los componentes que estructuran el HEI, y un componente analítico dirigido a examinar su pertinencia en el ámbito de la seguridad pública, su viabilidad metodológica y técnica, y procedencia jurídica. Se trata de un estudio de caso institucional en el que la unidad de análisis estuvo constituida por el HEI, la *Estrategia Operacional 3D*⁵ que se desprende del HEI, su operativización y documentación institucional complementaria vinculada con el diseño y despliegue de los mismos.

Para analizar la información se emplearon cuatro técnicas: revisión documental; análisis de contenido; contraste normativo-jurídico; y, observación de la implementación inicial. Las técnicas permitieron examinar la coherencia entre el diseño estratégico del HEI, su sustento normativo y mecanismos de despliegue operativo.

Resultados

Génesis del HEI

El *Horizonte Estratégico Institucional* surgió en un contexto complejo e histórico para la seguridad pública del Ecuador, determinado por la transformación de la violencia, la diversificación de las dinámicas criminales y, por ende, mayores exigencias sobre la capacidad de respuesta de la Policía Nacional. Ante este escenario, el Comando General consideró necesario contar con una herramienta que ordenara la conducción institucional, definiera un rumbo claro y fortaleciera la articulación entre gestión estratégica y servicio policial.

El HEI fue concebido como una estrategia de alto nivel orientada a proyectar la acción policial hacia una visión definida, mediante objetivos claros, prioridades organizadas y una estructura capaz de enlazar la planificación con ejecución y seguimiento. Respondió a la necesidad de fortalecer la planificación institucional frente a escenarios muy conflictivos y de incorporar un mecanismo que aportara dirección, coherencia y continuidad a los procesos institucionales (Policía Nacional del Ecuador 2026a).

El instrumento fue estructurado a partir de una finalidad, cuatro objetivos estratégicos, una estrategia institucional, diez hitos, 43 políticas, 285 lineamientos, un modelo estratégico, un documento de operativización, mecanismos de mejora continua y la *Estrategia Operacional 3D*. Esta configuración le otorgó una magnitud singular dentro de la historia institucional reciente, ya que articuló la conducción estratégica, la organización por niveles de gestión y proyección del despliegue policial en territorio (Policía Nacional del Ecuador 2026a).

El HEI se construyó sobre una base normativa amplia, vigente y jerarquizada. En su parte inicial incorpora disposiciones constitucionales, legales, administrativas y de derechos humanos, que cumplen una función estructural: delimitar el marco de formulación de sus elementos. Bajo esa lógica, fue diseñado para cumplir la normativa constitucional, convencional, jurisprudencial, legal y administrativa que regula la función policial, y se proyecta sobre la *Estrategia Operacional 3D* y el documento de operativización (Policía Nacional del Ecuador 2026a).

En referencia a la implementación inicial, los datos muestran que, desde mayo de 2025, se ejecutaron los primeros cuatro hitos en una etapa inicial orientada a intervenir estructuras criminales; la actuación táctica de investigación e inteligencia; la proximidad comunitaria; y vigilancia y gobernanza territorial. De manera paralela, se elaboró la versión formal de la herramienta a partir de un diagnóstico integral, con lectura retrospectiva y prospectiva. Ese proceso concluyó con la aprobación de una primera versión el 31 de agosto de 2025. Luego, se incorporaron ajustes derivados del dictamen

5 Enfocado en desarticular, desorganizar y debilitar estructuras criminales

Gráfico 1
Elementos del Horizonte Estratégico Institucional



Fuente: por los autores.

Elaboración: por los autores.

de la Corte Constitucional, que dio lugar a la segunda versión. Finalmente se consolidó la versión tres, vigente desde el 1 de enero de 2026 (Policía Nacional del Ecuador 2026a).

De acuerdo con sus fundamentos, el HEI se orienta a fortalecer la eficiencia de la gestión institucional y eficacia del servicio policial. Su enfoque transversal garantiza la protección y el respeto de los derechos humanos, con énfasis en los grupos de atención prioritaria. Además, prioriza la gestión por resultados, el modelo basado en evidencias, la generación de valor público y el presupuesto por resultados. Entre sus principales características se encuentran la articulación de subsistemas, la mejora continua, la rendición de cuentas, la excelencia operacional, planificación prospectiva, análisis criminológico, sostenibilidad logística, bienestar policial y manejo estratégico del presupuesto.

Estos elementos otorgan coherencia al HEI y lo proyectan como una herramienta policial legítima, profesional y efectiva (Policía Nacional del Ecuador 2026a). La Dirección Nacional de Planificación y Gestión Estratégica (Dirplan)

sometió el HEI a un análisis técnico-metodológico, y logró determinar que

Representa una herramienta técnicamente fundamentada, construida con respaldo en elementos, datos e insumos institucionales. Sus componentes aportan al mejoramiento de la gestión y permiten tomar decisiones adecuadas. Utiliza resultados aplicados a la planificación estratégica organizacional que, articulados a la metodología existente, servirán para el despliegue de la proyección y aportarán al desarrollo institucional (Policía Nacional del Ecuador 2025a).

Diagnóstico y metodología de formulación

El diagnóstico constituyó la base de organización del instrumento. Fue elaborado para asegurar que la estrategia institucional partiera de una lectura amplia, ordenada y rigurosa del entorno y de la situación interna de la institución. Se concibió como un ejercicio integral de levantamiento, organización e interpretación de información, orientado

a comprender tanto las amenazas del entorno como las brechas que incidían en la respuesta policial. Esa estructura es medular, pues evidencia que el HEI fue diseñado a partir de un diagnóstico interno y externo, con enfoque retrospectivo y prospectivo (Policía Nacional del Ecuador 2026a).

En su dimensión externa retrospectiva, el diagnóstico examinó la evolución de la violencia criminal entre 2023 y 2025. Para ello, incorporó estadísticas, la caracterización de los homicidios, comparaciones anuales y análisis de la dinámica criminal. El estudio identificó altos niveles de violencia en 2023, una reducción parcial en 2024 y diversificación criminal en 2025. Además, incluyó el análisis de las organizaciones criminales, la reconfiguración del fenómeno delictivo y los factores que explican la intensidad delictiva.

Resultó relevante el estudio de la intensificación de la violencia a partir de 2025, explicada a partir de motores criminológicos y factores estructurales que evidencian la complejidad del escenario. Entre ellos los nodos autónomos de letalidad, las economías criminales diversificadas, las microsoberanías armadas, la impunidad legal, fragmentación inducida y convergencia simultánea de conflictos criminales (Policía Nacional del Ecuador 2026a).

El diagnóstico incorporó la prospección como técnica de análisis estratégico. Para ello, se examinaron los antecedentes elaborados por la Policía Nacional y el Ministerio del Interior con prospectiva a 2030. A partir de esa revisión, junto con el análisis de las amenazas, los riesgos y centros de gravedad para la seguridad ciudadana, se construyó una lectura hipotética del entorno y se proyectaron los escenarios. El documento precisa que esas proyecciones sirven para planificar, distribuir recursos y organizar la respuesta de la Policía. Así, el enfoque retrospectivo y prospectivo permitió enlazar el pasado, presente y futuro probable dentro del proceso estratégico (Policía Nacional del Ecuador 2026a).

El diagnóstico interno institucional examinó las brechas presupuestarias, de planificación, estructura organizacional, talento humano; tecnologías de la información y la comunicación, procedimientos y logística. Los resultados evidenciaron que la construcción del *Horizonte*

respondía tanto a la evolución de las amenazas externas como a la necesidad de fortalecer las capacidades internas, con el fin de garantizar la eficacia del servicio policial.

El carácter holístico del diagnóstico permitió identificar y jerarquizar variables estratégicas, y utilizarlas como insumo para el diseño de herramientas metodológicas. En este sentido, el diagnóstico cumplió una función estructurante, al convertir la lectura del entorno y de la institución en conocimiento útil para el diseño instrumental del HEI (Policía Nacional del Ecuador 2026a).

La Dirplan reconoce el HEI como insumo clave para desplegar la planificación institucional y lo incorpora formalmente en la construcción del Plan Estratégico Institucional. Además, su implementación permite fortalecer la gestión interna, reorientar las acciones operativas y estructurar indicadores objetivos alineados con la planificación gubernamental (Policía Nacional del Ecuador 2026c). De manera complementaria, se anticipó en la planificación institucional de 2026, la alineación con el HEI (Policía Nacional del Ecuador 2026d).

La metodología del HEI se orientó a transformar la información institucional en decisiones estratégicas organizadas. Para ello, empleó un enfoque mixto, que integró componentes cualitativos y cuantitativos. En particular, utilizó cuatro técnicas: análisis cuantitativo, análisis cualitativo, interpretación y prospección, que fueron articuladas mediante tres fases: recolección de datos, análisis de la información y generación de conocimiento.

En la fase inicial, se levantó información mediante la observación, revisión documental, talleres, lluvia de ideas, contraste de experiencias, análisis estadístico y revisión normativa. Este proceso permitió identificar variables asociadas tanto a las amenazas del entorno como a las brechas internas de la institución. Posteriormente, las variables fueron procesadas en la matriz Vester, de la cual surgieron los diez hitos del HEI.

A su vez, el *Balanced Scorecard* —también llamado Cuadro de Mando Integral— permitió estructurar los cuatro objetivos estratégicos, mientras que la matriz FODA sirvió de base para construir la estrategia institucional, las políticas

y lineamientos. El ciclo de Deming se incorporó para asegurar la mejora continua, es decir, para que el HEI sea monitoreado, evaluado y corregido de forma permanente (Policía Nacional del Ecuador 2026a).

Elementos orientadores, elementos estratégicos y modelo estratégico

Estos elementos orientadores fueron empleados para definir el rumbo de la institución y proporcionar la base ética, doctrinaria y estratégica que orienta la gestión institucional y el servicio policial. En este nivel se ubican la misión, visión, los principios y valores. La misión expresa el mandato constitucional de atender la seguridad ciudadana y el orden público, mientras que la visión proyecta el estado institucional esperado hacia 2029 (Policía Nacional del Ecuador 2026a).

Además, se incorporaron valores que constituyen pilares de la actuación policial, junto con los principios que orientan la gestión institucional: responsabilidad, integridad, legalidad, probidad, participación, equidad territorial, transparencia, eficiencia, eficacia, efectividad y calidad. En conjunto, los elementos orientadores otorgan sentido superior al instrumento y sostienen su despliegue sobre una base institucional clara (Policía Nacional del Ecuador 2026a).

Los elementos estratégicos constituyen el núcleo del instrumento. Se organizan de manera secuencial en torno a una finalidad, se despliegan en objetivos estratégicos, se articulan con la estrategia institucional y concretan mediante hitos, políticas y lineamientos. Los objetivos estratégicos expresan los resultados esperados por la institución y se construyen conforme a las perspectivas definidas en el HEI.

El primer objetivo corresponde a la perspectiva de ciudadanía y recoge la razón de ser de la institución, orientada a la eficacia del servicio policial. Los tres objetivos restantes se relacionan con el fortalecimiento institucional en las dimensiones de talento humano, procesos y presupuesto, orientadas a la eficiencia de la gestión. Esta estructura se ajusta a la tipología de objetivos establecida en la *Guía metodológica de planificación institucional* (Secretaría Nacional de Planificación 2024).

En esta lógica, la estrategia no se reduce a la formulación declarativa, sino que exige definir una posición diferenciada con actividades estructuradas. Como señaló Porter (2011, p. 103), “la estrategia competitiva consiste en ser diferente. Significa la selección deliberada de un conjunto de actividades distintas para entregar una mezcla única de valor”.

Gráfico 2
Estrategia institucional



Fuente: por los autores.

Elaboración: por los autores.

Gráfico 3
Hitos del *Horizonte Estratégico Institucional*



Fuente: por los autores.

Elaboración: por los autores.

El modelo estratégico ordena la institución en niveles de gestión, tipos de planes y elementos de planificación, y articula la relación entre gestión institucional y el servicio policial. Su función consiste en garantizar la ejecución organizada de la estrategia institucional, los hitos, las políticas y lineamientos. En consecuencia, el modelo estratégico organiza la institución desde el nivel conceptual hasta lo operativo, precisa competencias, rutas de planificación y orienta las formas de despliegue (Policía Nacional del Ecuador 2026a).

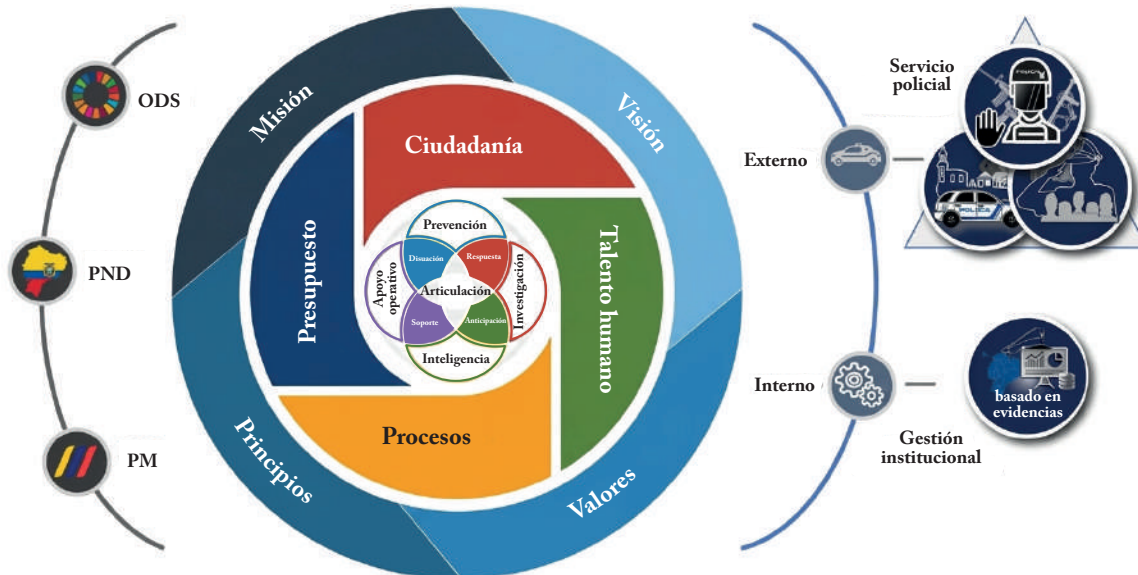
En la misma línea, Chiavenato y Sapiro (2017) sostienen que “el pensamiento estratégico puede ser definido, ya sea como la forma en que se visualiza el mundo exterior, principalmente en situaciones desafiantes e inciertas, o como la manera de aplicar un conjunto de técnicas para definir y resolver problemas” (p. 13).

Operativización, mejora continua y Estrategia Operacional 3D

La operativización del HEI constituye la fase de ejecución. Su implementación inicial fue progresiva: comenzó con procesos de socialización, capacitación, talleres y coordinación logística en todas las dependencias. Además, definió responsables, plazos y evidencias de cumplimiento, así como metodologías para implementar, hacer seguimiento y evaluar el instrumento.

Según la Dirplan, el taller institucional denominado “De la estrategia a la táctica” se consolidó como mecanismo clave para traducir el HEI en acciones operativas concretas. Este proceso fortaleció la articulación entre planificación, ejecución territorial, gestión de recursos, control ético y compromisos institucionales medibles orientados a resultados (Policía Nacional del Ecuador 2026e).

Gráfico 4
Modelo Estratégico Institucional



Fuente: por los autores.

Elaboración: por los autores.

La operativización se sustenta en el modelo estratégico que establece la visión, misión, los objetivos estratégicos, la estrategia institucional, los hitos, las políticas y lineamientos. Los niveles de gestión organizan estas directrices en objetivos, procesos, proyectos y gestión de riesgos. Por su parte, el nivel operativo materializa la planificación mediante objetivos operativos, tácticas, planes de acción y acciones en territorio.

En esa lógica, las direcciones, zonas, subzonas y distritos deben formular, ejecutar, monitorear, evaluar y retroalimentar de manera continua sus estrategias, tácticas y acciones. El proceso debe alinearse con sus planes operativos o específicos, apoyarse en matrices de implementación, seguimiento y evaluación, y utilizar indicadores de resultados y de desempeño (Policía Nacional del Ecuador 2025b).

Según la Dirplan, la matriz de seguimiento del HEI registra un avance del 31,39 % y evidencia una estructuración técnica del proceso de implementación. Esto se debe a que los lineamientos de corto plazo se operativizaron mediante indicadores, planes de acción, proyectos, hitos, actividades

específicas y acciones de gestión de riesgos. En conjunto, estos elementos confirman la capacidad del instrumento para traducirse en mecanismos verificables de seguimiento institucional (Policía Nacional del Ecuador 2026f).

El enfoque metodológico de ejecución adopta una lógica de mejora continua lo cual explica por qué el HEI fue concebido como una herramienta perfectible, retroalimentable y ajustable (Policía Nacional del Ecuador 2026a). La mejora continua se basa en el ciclo que sigue:

- Planificar: diagnosticar el problema, planificar, formular estrategias y construir acciones.
- Hacer: implementar planes y desplegar el servicio policial
- Verificar: controlar, supervisar y evaluar resultados
- Actuar: retroalimentar, identificar brechas y reformular tácticas.

La *Estrategia Operacional 3D* es el instrumento que permite a la Policía Nacional orientar el HEI hacia intervenciones concretas en el territorio. Desde su concepción, su objetivo medular fue materializar los cuatro primeros hitos, mientras que, su función principal es la de articular la conducción estratégica, las estrategias de servicio, los ejes de intervención, las tácticas, las acciones operativas y los mecanismos de seguimiento.

En esa lógica, “las estrategias también pueden proporcionar la base para respuestas de mayor impacto que pueden emplear diversas herramientas, tácticas y técnicas para alcanzar objetivos definidos” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] 2022, p. 7). Entre tanto, la *Estrategia 3D* se organiza a partir de una lectura integral del fenómeno criminal contemporáneo, con énfasis en las amenazas, riesgos, centros de gravedad, reconfiguración criminal, nudos críticos externos, brechas institucionales

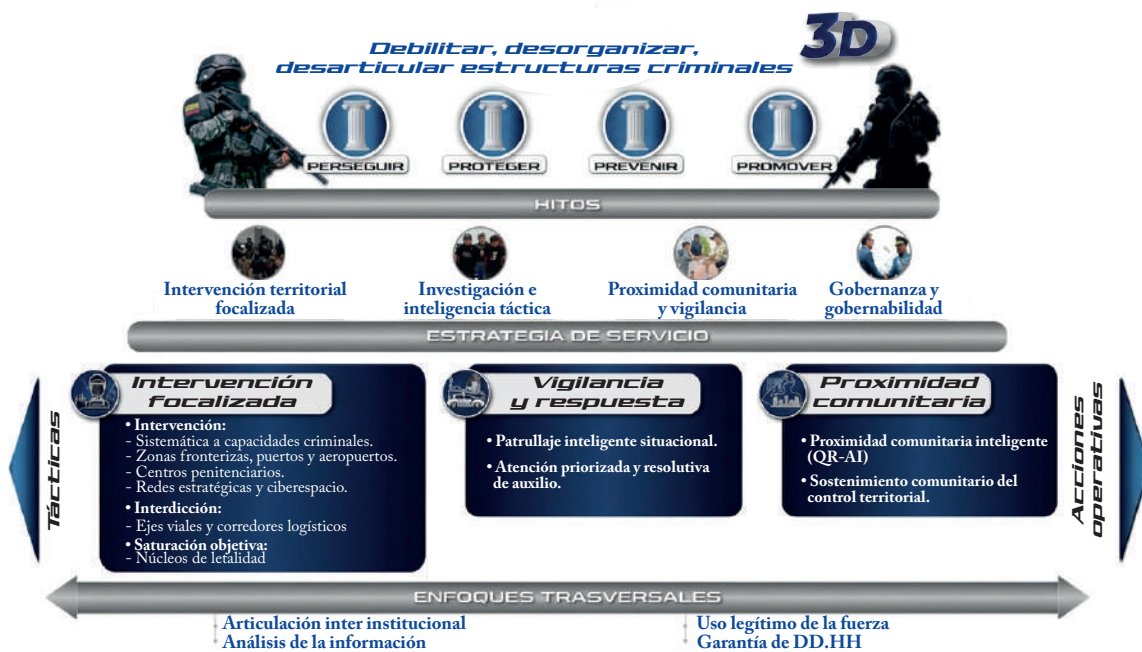
y escenarios de proyección (Policía Nacional del Ecuador 2026b).

Pertinencia, viabilidad metodológica y técnica

La UNODC (2022) planteó que una estrategia eficaz se construye sobre un análisis sólido del problema. Para ello, debe identificar factores estructurales, mercados, actores y vulnerabilidades, y traducir ese diagnóstico en objetivos claros, respuestas integradas y medidas adaptadas al contexto de aplicación.

Por tanto, el HEI resulta pertinente porque no surgió como un documento abstracto, sino como una respuesta institucional ajustada al contexto de seguridad, caracterizado por una criminalidad cambiante, complejidad territorial y necesidad de conducción estratégica articulada. Además, se estructuró a partir de un diagnóstico integral,

Gráfico 5
Estrategia Operacional 3D



Fuente: por los autores.

Elaboración: por los autores.

organizó prioridades, definió objetivos, políticas y lineamientos, y proyectó una respuesta institucional y operativa orientada a intervenir de manera coherente sobre los problemas identificados.

En ese sentido, la pertinencia se determina por su adecuación al contexto real que motivó su formulación y por la capacidad para alinear el diagnóstico, la dirección estratégica, el despliegue y la respuesta institucional frente a fenómenos criminales complejos (Policía Nacional del Ecuador 2026a; UNODC 2022). A partir del análisis de los resultados de la operativización inicial del HEI, la Dirplan concluye lo siguiente:

Que, los resultados alcanzados afectan directamente las capacidades logísticas, financieras y estructurales de las organizaciones criminales, mientras la reducción sostenida de índices delictuales, demuestra la congruencia entre el diagnóstico situacional, la planificación, el direccionamiento estratégico y la ejecución operativa.

Que, el análisis técnico determinó que los resultados se relacionan directamente con los lineamientos estratégicos del Horizonte vinculados a la intervención territorial hiperfocalizada, priorización de territorios, control de economías criminales y control territorial en zonas críticas.

Que, la desaceleración de índices homicidas y la reducción de delitos estratégicos responden a la ejecución operativa y al direccionamiento metodológico de los lineamientos del Horizonte Estratégico, cuyo cumplimiento recibió seguimiento continuo, materializándose en estrategias operacionales, orientados a la afectación de economías criminales, captura de objetivos de alto valor y debilitamiento logístico de las estructuras delictivas, evitando su recambio generacional y reorganización.

Se logran resultados, que responden a la ejecución estructurada, coherente y sostenida de políticas y lineamientos establecidos en el Horizonte Estratégico, evidenciando que este instrumento trascendió el ámbito de la planificación para constituirse en una herramienta efectiva de intervención estatal frente a la violencia criminal.

Que, la formulación e implementación del Horizonte Estratégico, sustentada en la aplicación de la planificación institucional, orientó los diferentes niveles de gestión, superando vacíos operativos y puntos ciegos y generando impactos reales, medibles y verificables en la seguridad ciudadana dentro del período analizado (Policía Nacional del Ecuador 2026g).

En consecuencia, los hallazgos permiten sostener que el HEI, la *Estrategia Operacional 3D* y su operativización no solo fueron diseñados formalmente, sino que también demuestran viabilidad metodológica y técnica, con resultados concretos, medibles y coherentes con las intenciones de origen. Adicionalmente, la Dirección Nacional de Comunicación Estratégica señaló que la campaña comunicacional del HEI constituye un componente concreto de legitimación del plan institucional.

Esta campaña impulsó una comunicación proactiva, uniforme y técnicamente planificada, dirigida a la ciudadanía y a los distintos niveles institucionales. Además, fortaleció la transparencia, la comprensión pública de los hitos de seguridad y el posicionamiento de la Policía Nacional como una entidad estratégicamente orientada (Policía Nacional del Ecuador 2026h).

Procedencia jurídica

El HEI se sustenta en un marco constitucional, legal, administrativo e institucional que faculta a la Policía Nacional a formular estrategias orientadas a fortalecer la seguridad ciudadana y el orden público. En ese contexto, fue diseñado en el ámbito de las competencias del Comando General, con el propósito de orientar la administración estratégica de la institución.

La base normativa inicial es el artículo 163 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece como misión de la Policía Nacional, atender la seguridad ciudadana y el orden público y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas (Asamblea Constituyente 2008). El HEI también se sustenta en el artículo 65 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana. Según este artículo, el comandante

general ejerce el mando directivo operacional del personal policial y, entre sus funciones está la de dirigir y coordinar procesos relacionados con la misión institucional; coordinar la elaboración de propuestas y el análisis de estrategias operativas; y, proponer ajustes a los indicadores del desempeño policial (Asamblea Nacional 2017).

La procedencia administrativa se apoya en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Policía Nacional, que asigna al Comando General la dirección de la gestión estratégica y le reconoce la facultad de emitir y establecer estrategias, políticas y lineamientos institucionales (Ministerio del Interior 2019). A esta base se suma el Decreto Ejecutivo 601, del 12 de abril de 2025, que ratifica a la Policía Nacional como entidad encargada de la planificación estratégica y la política pública para construir una cultura de convivencia pacífica y seguridad ciudadana (Presidencia de la República del Ecuador 2025).

Discusión

La fortaleza del HEI radica en la amplitud de su diseño y en la coherencia entre el contexto que motivó su construcción, el diagnóstico que le dio origen, la metodología empleada en su formulación y los mecanismos previstos para su despliegue inicial. Por tanto, el HEI se concibe como una estrategia institucional que ordena componentes formales y traduce la lectura del entorno y de las brechas internas en una ruta de conducción institucional, operativización y mejora continua. Su pertinencia se explica por su capacidad para responder a un contexto complejo en materia de seguridad mediante una estructura que orienta decisiones, articula niveles de gestión y proyecta una implementación verificable para la generación de valor público.

La Dirplan determina que el HEI es un documento metodológico que facilita la planificación y reúne los componentes metodológicos institucionales (Policía Nacional del Ecuador 2026g). Por su parte, el Subcomando General, como ente operativo articulador, concluye que la implementación del HEI permitió aplicar

diez hitos estratégicos en territorio y producir cambios reales en el comportamiento criminal y delictivo a escala nacional. Entre los resultados de identificar la reducción de delitos estratégicos y la incorporación del seguimiento al esquema institucional, lo que favorece la sostenibilidad del modelo de intervención territorial (Policía Nacional del Ecuador 2026i).

La Dirección Nacional de Comunicación Organizacional y Estratégica determinó que el alcance del *Horizonte Estratégico* en redes sociales y medios tradicionales reflejó un alto nivel de visibilidad, credibilidad y legitimidad pública. Estos resultados proyectaron una imagen institucional de orden, claridad estratégica, modernización y articulación interinstitucional, y reforzaron la confianza ciudadana en la hoja de ruta definida (Policía Nacional del Ecuador 2026j).

El punto más sensible no se ubica en la estructura del instrumento, sino en la cultura institucional que debe sostenerlo. El principal reto del HEI radica en la capacidad institucional para operativizarlo e incorporar la estrategia como una práctica cotidiana de mando, gestión y servicio.

En ese marco, la cultura organizacional puede imponerse sobre la estrategia cuando esta no logra arraigarse en las creencias, prácticas y decisiones de quienes deben ejecutarla (Merchant 2011). En la misma línea, Chiavenato (2017, p. 333) advirtió que, “para que el cambio ocurra es necesario que exista un ambiente psicológico propicio, una cultura organizacional adecuada, un estímulo individual y grupal para mejorar y alcanzar la excelencia de la organización”. En conjunto, ambas posturas coinciden en que la estrategia alcanza efectividad cuando es asumida por la cultura organizacional que debe ejecutarla.

Conclusiones

El *Horizonte Estratégico* constituye una alternativa pertinente para la conducción de la Policía Nacional del Ecuador. Fue formulado como respuesta a un contexto exigente de seguridad pública, determinado por nuevas dinámicas de la violencia, la criminalidad organizada y la complejidad territorial. Su pertinencia radica en la

relación entre el diagnóstico, los objetivos y la necesidad institucional de dirección.

Este artículo determinó la viabilidad, diagnóstico, metodología estructurada y arquitectura coherente entre formulación, operativización y monitoreo del HEI. Actualmente, se encuentra en primera fase de ejecución, y sus resultados han sido evidenciados en informes técnicos. Esto permite sostener que su diseño posee consistencia formal y capacidad de materialización en resultados verificables.

Se logró determinar la procedencia jurídica del HEI dentro del ordenamiento constitucional, legal, administrativo e institucional que rige a la Policía Nacional del Ecuador. En conjunto, este artículo demostró que el *Horizonte Estratégico* es un instrumento pertinente, metodológica y técnicamente viable, y jurídicamente procedente en su fase inicial de diseño e implementación.

Recomendaciones

- Determinar estrategias que contribuyan a fortalecer e institucionalizar el HEI dentro de la Policía Nacional, de manera que sus objetivos, hitos, políticas y lineamientos se integren de forma sostenida a la toma de decisiones, los planes específicos y operativos, y a las rutinas de conducción de cada nivel de gestión.
- Articular acciones orientadas a profundizar la socialización, capacitación y apropiación institucional del HEI en todos los niveles de mando y ejecución. Estas acciones deben reforzar la relación entre estrategia, medición y aprendizaje institucional, así como incidir de manera sostenida en la cultura organizacional policial.

Bibliografía

- Asamblea Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449.
- Asamblea Nacional (2017). *Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*. Registro Oficial Suplemento 19, 21 de junio de 2017.
- Chiavenato, I., y Sapiro, A. (2017). *Planeación estratégica: fundamentos y aplicaciones*. McGraw-Hill Interamericana Editores.
- Chiavenato, I. (2017). *Comportamiento organizacional: La dinámica del éxito en las organizaciones*. McGraw-Hill Interamericana Editores.
- Hernández-Sampieri, R., y Mendoza Torres, C. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Ciudad de México.
- Merchant, N. (2011). Culture Trumps Strategy, Every Time. *Harvard Business Review*.
- Ministerio del Interior (2019). *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Policía Nacional del Ecuador*. Acuerdo Ministerial N.º 0080.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] (2022). *Guía práctica para elaborar estrategias de alto impacto contra la delincuencia organizada*. Naciones Unidas.
- Policía Nacional del Ecuador (2025^a). *Informe de análisis del Horizonte Estratégico*. Informe Nro. PN-DIRPLAN-CSEI-2025-086-INF.
- Policía Nacional del Ecuador (2025b). *Operativización del Horizonte Estratégico Institucional 2026*.
- Policía Nacional del Ecuador (2026a). *Horizonte Estratégico Institucional "Servir y Proteger con Firmeza"*.
- Policía Nacional del Ecuador (2026b). *Estrategia Operacional 3D 2026*.
- Policía Nacional del Ecuador (2026c). *Informe de seguimiento y evaluación al cumplimiento de los lineamientos de corto plazo del Horizonte Estratégico*. Informe Nro. PN-DIRPLAN-CSEI-2026-005-INF.

Policía Nacional del Ecuador (2026d). *Informe relacionado a la entrega de la Planificación Institucional 2026*. Informe Nro. PN-DIRPLAN-DPIP-2026-030-INF.

Policía Nacional del Ecuador (2026e). *Informe de cumplimiento del ITaller Institucional "De la Estrategia a la Táctica"*. Informe Nro. PN-DNPGE-AE-2026-002-INF.

Policía Nacional del Ecuador (2026f). *Informe sobre el estado de la matriz de seguimiento del Horizonte Estratégico*. Informe Nro. PN-DNPGE-CSEI-2026-016-INF.

Policía Nacional del Ecuador (2026g). *Informe de validación y evaluación de resultados de la DIRPLAN*. Informe Nro. PN-DIRPLAN-CSEI-2026-007-INF.

Policía Nacional del Ecuador (2026h). *Informe de gestión de la campaña comunicacional Horizonte Estratégico*. Informe Nro. PN-DIRCOM-SUBDIRCOM-2026-010-INF.

Policía Nacional del Ecuador (2026i). *Informe sobre las actividades realizadas y los resultados alcanzados*. Informe Nro. PN-SCG-CEO-2026-0056-INF.

Policía Nacional del Ecuador (2026j). *Informe de evaluación respecto al alcance e impacto en redes sociales institucionales y medios de comunicación sobre el Horizonte Estratégico*. Informe Nro. PNE-DIRCOM-CERS-INF-010.

Porter, M. (2011). ¿Qué es la estrategia? *Harvard Business Review América Latina*, 117.

Presidencia de la República del Ecuador. 2025. *Decreto Ejecutivo No. 601*. 12 de abril de 2025.

Secretaría Nacional de Planificación (2024). *Guía metodológica de planificación institucional*.

Caracterización territorial para la hiperfocalización del servicio policial diferenciado frente a la dinámica criminal en Ecuador

Territorial Characterization for the Hyper-Focalization of Differentiated Police Services in Response to Criminal Dynamics in Ecuador


Alexander David Martínez Grados¹
Richard Milton Carvajal Salazar²
Diego Ricardo Maldonado Pillajo³
Julio César Guerrero Almeida⁴


*Recibido: 03 de abril de 2026
Aceptado: 15 de abril de 2026
Publicado: 08 junio de 2026*


Resumen


El artículo propone una metodología integral para caracterizar territorialmente la violencia criminal en Ecuador. Esta propuesta supera los enfoques tradicionales basados en los homicidios e integra cuatro dimensiones estructurales: homicidios intencionales, mercados criminales, delitos contra la seguridad ciudadana y grupos del crimen organizado. Mediante herramientas geoespaciales, búferes de influencia, el índice de dispersión de la concentración delictiva y un índice de daño basado en las penas mínimas establecidas en el Código Orgánico Integral Penal, se construye un índice compuesto que mide el impacto directo e indirecto de la violencia en cada territorio. La metodología también incorpora el impacto proporcional indirecto para captar los efectos espaciales derivados de zonas colindantes. Aplicado a 140 distritos policiales, el modelo evidenció que la violencia no se distribuye aleatoriamente, sino que responde a configuraciones estructurales específicas. Los resultados contribuyen a mejorar la priorización institucional, fundamentan las estrategias de hiperfocalización policial, optimizan la asignación de recursos y fortalecen la toma de decisiones basada en evidencia territorial.

Palabras clave: análisis geoespacial; caracterización territorial; criminalidad; índice de daño; priorización territorial; violencia.

1 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, david.martinez_82@hotmail.com,  0009-0004-1149-6539

2 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, rmcavajal1988@gmail.com  0009-0000-4716-2865

3 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, maldonadopolinal@gmail.com  0009-0000-6742-0286

4 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, juliocesarguerrero199@gmail.com,  0009-0004-1764-9567

Abstract

The article proposes a comprehensive methodology for territorially characterizing criminal violence in Ecuador. This approach moves beyond traditional homicide-based analyses and integrates four structural dimensions: intentional homicides, criminal markets, offenses against public safety, and organized crime groups. Using geospatial tools, influence buffers, the Crime Concentration Dispersion Index, and a Harm Index based on the minimum penalties established in the Código Orgánico Integral Penal, the study develops a composite index that measures the direct and indirect impact of violence in each territory. The methodology also incorporates proportional indirect impact to capture spatial effects arising from neighboring areas. Applied to 140 police districts, the model shows that violence is not randomly distributed; rather, it responds to specific structural configurations. The findings help improve institutional prioritization, support police hyper-focused strategies, optimize resource allocation, and strengthen evidence-based decision-making grounded in territorial analysis.

Keywords: geospatial analysis; territorial characterization; crime; Harm Index; territorial prioritization; violence.

Introducción

La comprensión actual del comportamiento criminal requiere de modelos analíticos capaces de superar las limitaciones de los enfoques tradicionales que históricamente priorizaron la intervención policial en zonas definidas por las tasas o conteos delictivos. Por eso priorizar el comportamiento criminal desde un enfoque territorial-institucional anclado en los homicidios intencionales y empleado de manera aislada, restringe la comprensión integral de la realidad criminal (Snyder y Durán-Martínez 2006).

Es posible que territorios que no cuentan con registros o altos registros de homicidios, existan gobernanzas criminales, mercados ilícitos o mecanismos coercitivos de control social que atenúen la violencia visible (Banco Interamericano de

Desarrollo [BID] 2023). Esta limitación excluye las áreas estratégicas de priorización operativa, aun cuando presentan dinámicas delictivas de alto riesgo o procesos de captura territorial.

Los estudios sobre producción del espacio y gobernanza territorial indican que las dinámicas delictivas se sostienen sobre estructuras sociales y espaciales arraigadas (Fajnzyblber, Lederman y Loayza 2002). La evidencia empírica apunta a que el crimen se distribuye según patrones de concentración y proximidad geográfica, de modo que, se descarta un comportamiento aleatorio (Chainey y Montero 2019). Asimismo, la evidencia reciente muestra que la criminalidad se estructura de forma diferenciada en función de la configuración urbana y territorial (Tobler 1970). En este contexto, los homicidios y mercados ilícitos se apoyan en redes criminales capaces de ejercer control social y regular la violencia, lo que posibilita la coexistencia de baja violencia letal con alta actividad criminal en determinados territorios (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] 2024).

Este artículo propone una metodología para caracterizar el comportamiento de la violencia desde un enfoque estructural, geoespacial y multidimensional en Ecuador. El propósito es desarrollar un modelo técnicamente robusto que permita identificar territorios críticos, optimizar la priorización institucional y fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia. Se sostiene por hipótesis que, la violencia en el Ecuador no se distribuye de manera aleatoria, sino que responde a configuraciones estructurales específicas, que pueden comprenderse con metodologías integradas de análisis multidimensional.

En este marco, el estudio se estructura de la siguiente manera. Primero, se presenta el marco conceptual y luego se describe la metodología y sus procedimientos de cálculo. En un tercer momento se analiza los aportes, alcances y las limitaciones del modelo. Por último, constan las conclusiones orientadas a la planificación estratégica policial y gestión institucional basada en evidencia.

Objetivo general

Determinar la aplicabilidad, consistencia y capacidad explicativa del modelo integral de caracterización territorial de la violencia criminal en Ecuador, desde un enfoque estructural, geoespacial y multidimensional.

Objetivos específicos

- Identificar la distribución espacial y los patrones de concentración, dispersión y proximidad de las variables explicativas de la violencia criminal mediante técnicas de inferencia geoestadística a nivel distrital.
- Integrar sistemáticamente las dimensiones de los homicidios intencionales, mercados criminales, delitos contra la seguridad ciudadana y grupos de crimen organizado mediante un índice de daño jurídicamente fundamentado y técnicas de análisis multicriterio.
- Clasificar los territorios según niveles de criticidad territorial de acuerdo con los impactos directos e indirectos de la violencia, a fin de sustentar la hiperfocalización del servicio policial y el diseño de estrategias operativas diferenciadas basadas en evidencia.

Marco conceptual

Factores estructurales de la violencia

La literatura criminológica ha demostrado que los homicidios no son el resultado de conflictos interpersonales aislados o disputas circunstanciales, sino, la manifestación más extrema de procesos estructurales vinculados a desigualdades socioeconómicas persistentes, economías ilegales consolidadas, debilidad institucional, configuraciones urbanas específicas y factores demográficos de larga duración (Muriel y Cortez 2018). Desde el enfoque sistémico, la violencia homicida

emerge cuando convergen condiciones estructurales adversas, capacidades estatales insuficientes y dinámicas criminales territorializadas. Es esto lo que explica su carácter recurrente y concentrado en determinados espacios.

Los factores estructurales son condiciones de largo plazo que configuran la distribución espacial de la violencia y su persistencia temporal. Este enfoque permite comprender por qué ciertos territorios mantienen niveles elevados de violencia incluso frente a intervenciones coyunturales o de corto alcance. El análisis territorial basado en estos factores permite identificar elementos determinantes de la violencia, agrupar territorios con condiciones socioespaciales similares y diseñar estrategias de intervención diferenciadas. De esta manera, es posible superar enfoques homogéneos que desconocen la heterogeneidad espacial del fenómeno criminal.

Caracterización territorial como proceso analítico

El proceso de caracterización territorial de la violencia facilita una aproximación multidimensional de las dinámicas y estructuras que la sostienen en cada territorio, a partir de sus particularidades urbanas y sociales. Al agrupar las variables sueltas, esta metodología permite interpretar con mayor claridad los aspectos delictivos asociados a la violencia. Por eso, es una herramienta fundamental para planificar la seguridad, la gestión territorial y la toma de decisiones estratégicas basadas en evidencia científica (Fajnzylber, Lederman y Loayza 2002).

Metodología

Diseño de investigación

La investigación se desarrolla desde un enfoque cuantitativo, no experimental y de corte transversal. Se sustenta en una fase teórico-conceptual orientada al diseño de un modelo integral de caracterización territorial de la criminalidad, fundamentado en la medición sistemática de variables numéricas y aplicación de análisis geoespaciales.

Estos análisis permiten identificar y explicar dinámicas complejas de concentración, proximidad y dispersión del fenómeno criminal en el territorio.

El alcance del estudio se sitúa en el nivel correlacional con proyección explicativa. Se busca identificar relaciones entre los factores estructurales del modelo y la criticidad territorial observada. Este enfoque se basa en el principio geográfico de dependencia espacial, según el cual los fenómenos próximos pueden estar relacionados (Tobler 1970). Al integrar patrones de concentración delictiva (Chainey y Montero 2019), dinámicas territoriales y daños diferenciales según el tipo de delito (Sherman, Neyroud y Neyroud 2016), el modelo desarrolla una capacidad explicativa emergente para interpretar la configuración espacial de la violencia.

Factores y variables del modelo

Actualmente, las muertes violentas registran un crecimiento progresivo y constante desde 2018, asociado con la violencia criminal y atomización de los grupos criminales. Snyder y Durán-Martínez (2006), luego de analizar la relación entre los mercados ilícitos y la violencia, argumentaron que cuando existen redes de protección extorsiva patrocinadas por el Estado, los niveles de violencia letal en estos mercados suelen ser bajos. Sin embargo, cuando las redes se rompen, la violencia letal aumenta. A partir de este enfoque, se identifican cuatro factores que permiten comprender la dinámica:

- Homicidios intencionales
- Mercados criminales
- Delitos contra la seguridad ciudadana
- Grupos del crimen organizado

Estas dimensiones no operan de manera aislada, sino que configuran un sistema complejo e interdependiente. De modo que, este sistema permite comprender la naturaleza multifacética de la violencia contemporánea y sus implicaciones para la gobernanza democrática.

Los homicidios intencionales constituyen el principal indicador de la violencia letal y es una

variable dependiente en los estudios criminológicos contemporáneos, ya que abarcan diversas tipologías delictivas y permiten aproximarse al grado de penetración y control territorial ejercido por los grupos criminales. La evidencia demuestra que cerca del 50 % de los homicidios intencionales en América Latina están vinculados con actividades del crimen organizado. Por lo tanto, este indicador puede usarse como un *proxy* clave del poder criminal en el territorio (BID 2023).

Los delitos contra la seguridad ciudadana abarcan indicadores de criminalidad que afectan directamente la percepción de seguridad. Tales delitos incluyen fenómenos como la desaparición involuntaria, la intimidación, el robo y secuestro en sus diversas modalidades —simple, extorsivo y tentativa—, así como otras formas de victimización directa. Esta dimensión representa el impacto inmediato de la inseguridad en la vida cotidiana de las personas y funciona como un indicador de la eficacia de las políticas públicas de seguridad (UNODC 2024).

Los grupos de crimen organizado son estructuras delictivas con capacidad para articular y coordinar actividades económicas ilícitas, así como para ejercer violencia de manera sistemática. Esta dimensión se manifiesta, principalmente, a través de la delincuencia organizada y estructuras criminales que operan a nivel local, pero, con proyección internacional y transnacional. Los grupos criminales no solo cometen hechos violentos aislados. Funcionan como estructuras organizadas que hacen posible que la violencia se mantenga en el tiempo, aumente y sea controlada a nivel territorial (Real Instituto Elcano 2024).

La interrelación sistémica entre estas dimensiones explica la evolución exponencial de la violencia criminal donde: los mercados criminales proporcionan los incentivos económicos y la racionalidad de la violencia; las organizaciones criminales suministran la estructura organizativa y la capacidad operativa; los delitos contra la seguridad ciudadana establecen los mecanismos de control territorial y social; y los homicidios intencionales constituyen el instrumento último de imposición de poder y resolución de conflictos.

Índice de daño como métrica de ponderación

El índice de daño es una medida cuantitativa que evalúa la magnitud y severidad de los impactos negativos generados por eventos adversos en un sistema determinado. En el contexto de la seguridad pública y la criminología, es una herramienta analítica fundamental para cuantificar el deterioro social, económico y humano que resulta de las actividades criminales y violencias. Para Sherman, Neyroud y Neyroud (2016) todo índice debe cumplir tres requisitos para que sea considerada una medida legítima de daño: responder a un estándar democrático, ser fiable y adaptarse con un costo mínimo para el usuario final.

El índice incorpora, como elemento principal, la pena mínima expresada en días para cada delito, conforme lo establece el Código Orgánico Integral Penal (COIP 2025). Es decir, el índice contiene la gravedad jurídica asignada por el ordenamiento legal de Ecuador a cada subtipo de delito, lo que permite ponderar su impacto de manera diferenciada. La fórmula general del índice de daño adaptada puede expresarse de la siguiente manera:

$$IDD_t = \sum (C_i \times H_i)$$

Donde

DD_t es el índice de daño para el territorio t

C_i es el número de eventos delictivos de tipo i en el territorio t

H_i es la ponderación del delito tipo i expresada en días —pena mínima en años $\times 365$ —⁵

Metodología espacial de daño ponderado por dispersión y densidad territorial

Este modelo permite evaluar con precisión el impacto territorial de eventos georreferenciados. La metodología integra tres dimensiones fundamentales: severidad del evento, su patrón espacial —concentración o dispersión— y su influencia geográfica en zonas colindantes. El análisis

⁵ La conversión de años a días aumenta la granularidad analítica y permite una ponderación más precisa del impacto relativo de los delitos según su gravedad jurídica.

geoespacial es clave para comprender las dinámicas territoriales, ya que integra relaciones espaciales, zonas de influencia y efectos de proximidad más allá de la localización de los fenómenos.

La metodología supera las limitaciones de los análisis tradicionales si se incorpora el índice de dispersión de la concentración delictiva desarrollado por Chainey y Montero (2019) que permite medir la concentración y dispersión criminal.

Construcción metodológica en ocho etapas

La metodología espacial de daño ponderado por dispersión y densidad territorial sigue un proceso de ocho etapas secuenciales que garantizan la rigurosidad del análisis territorial. Estas son:

- **Georreferenciación de eventos:** se registra cada evento con coordenadas espaciales precisas mediante el uso de Sistemas de Información Geográfica (SIG), proyectadas en WGS84 zona 17 sur. Esta primera etapa constituye el fundamento empírico del modelo ya que, sin la localización precisa de los eventos criminales, el análisis espacial posterior perdería validez.
- **Creación de búferes de influencia:** cada evento genera un búfer de influencia con un radio específico según el tipo de delito, con base en estándares internacionales de criminología espacial. Esta representación geométrica permite visualizar el área territorial afectada más allá del punto exacto donde ocurre el evento y reconoce que los efectos del delito se propagan en el espacio circundante.

Tabla 1

Influencia con radio específico según tipo de delito

Tipo de delito	Radio de búfer (m)	Fundamentación
Homicidios y delitos contra la vida	500	Estudios sobre influencia espacial de eventos letales (Chainey 2013).
Delitos contra la propiedad como robo y extorsión	200	Patrones de victimización en entornos urbanos (Bernasco y Block 2011).

Delitos relacionados con sustancias ilícitas	300	Áreas de influencia de mercados de drogas (Rengert 2005)
Delitos de organización criminal	400	Efectos de control territorial de estructuras criminales (Caldeira 2015)

Fuente: por los autores.

Elaboración: por los autores.

- Intersección espacial con límites territoriales:** se calcula la proporción total del territorio cubierta por los búferes generados a partir de los eventos georreferenciados. Esta superficie cubierta, denominada A_{ij} , representa el área afectada dentro del territorio i y se obtiene de la superposición de los radios de influencia de cada evento. Para determinar el grado de cobertura, se calcula la relación entre A_{ij} y el área total del territorio A_i mediante la fórmula Cobertura = A_{ij} / A_i . Este valor indica qué parte del territorio está bajo la influencia de los eventos y funciona como indicador clave para medir el impacto espacial relativo, ya que pondera el efecto territorial no solo a partir de la cantidad de eventos, sino también del área concreta donde se manifiesta su influencia.
- Cálculo del CCDI:** este índice mide la concentración de eventos delictivos en el territorio a partir de la relación entre distancias promedio, máxima y mínima entre eventos. Primero, se determina la distancia máxima (D_{max}) entre dos vértices del polígono territorial a partir de la fórmula de Haversine. Luego, se calcula la distancia promedio (D_{avg}) entre cada evento y todos los demás, y se obtiene el promedio general de estas distancias. Después, se identifica la distancia mínima (D_{min}) entre cualquier par de eventos. Finalmente, se aplica la fórmula $CCDI = (D_{max} - D_{avg}) / (D_{max} - D_{min})$ que normaliza el valor entre 0 —máxima dispersión— y 1 —máxima concentración—, lo que permite evaluar qué tan agrupados están los eventos delictivos en el área estudiada.
- Incorporación del peso del evento —índice de daño—:** se asignan pesos a cada evento según su índice de daño para reflejar la severidad o criticidad basada en variables específicas. Esto permite combinar la magnitud del evento —peso asignado— con la extensión del territorio afectado en una sola medida, que representa el impacto territorial ponderado. Para ello, se multiplica la cantidad de eventos de cada tipo (C_i) por la ponderación asignada a ese tipo de delito (H_i) y se suman los resultados. Así se obtiene la ponderación total que refleja la gravedad y alcance del impacto en el territorio.
- Cálculo del índice directo con CCDI:** se calcula el índice directo (I_j) —que integra la cobertura territorial, la ponderación del daño y la concentración espacial— para medir el impacto criminal en el territorio. La fórmula es $I_j = (A_{ij} / A_i) \times P_j \times CCDI$, en la que A_{ij} / A_i representa la proporción del territorio cubierta por los búferes; P_j es la ponderación total del daño; y CCDI es el índice de concentración-dispersión. Un valor alto de CCDI —cercano a 1— indica una alta concentración de eventos que genera puntos calientes con fuerte presión criminal, lo que aumenta el impacto. En cambio, un CCDI bajo —cercano a 0— refleja eventos dispersos que reducen el impacto al manifestarse de forma más difusa en el territorio.
- Cálculo del impacto proporcional indirecto (IPI):** en este paso se captura y valora el impacto indirecto que los eventos ubicados en zonas limítrofes del territorio A generan sobre el territorio B colindante, incluso cuando en B no se registren eventos focales. Este impacto es espacialmente medible y relevante en términos territoriales, especialmente si el territorio B es pequeño y la influencia externa cubre gran parte de su superficie. Para cuantificarlo, se calcula el IPI mediante la fórmula $IPI = (A_{in} / A_t) \times P_j \times \lambda$, en la que A_{in} es el área del búfer de un evento externo que intersecta el territorio; P_j es

la ponderación del daño; y λ es un coeficiente de atenuación —generalmente de 0.5, con calibración prevista por tipo de delito en base a futuros estudios—.

- Cálculo del índice final: en este paso se calcula el índice final que mide el impacto territorial mediante la combinación de dos componentes: el índice directo y el IPI. El índice directo refleja el impacto generado por eventos ocurridos dentro del territorio, e integra la proporción del área afectada (A_{ij}/A_t), la severidad de los eventos (P_j) y su concentración espacial. Por su parte, el IPI mide el impacto indirecto proveniente de eventos registrados en territorios vecinos cuyos búferes se extienden hacia el área analizada. Para ello, considera la proporción de área afectada por estos eventos externos (A_{in}/A_t), su severidad (P_j) y un coeficiente de atenuación (λ) que reduce el peso de la influencia indirecta. La fórmula general del índice final es la siguiente:

$$\text{Índice ajustado final}_i = \left(\left(\frac{A_{ij}}{A_t} * P_j \right) * CCDI \right) + \left(\left(\frac{A_{in}}{A_t} \right) * P_j * \lambda \right)$$

Donde

A_{ij} es el área cubierta por búferes internos

A_{in} es el área cubierta por búferes externos que intersectan el territorio

A_t es el área total del territorio

P_j es la ponderación total del daño basado en la gravedad de los eventos

mide la concentración espacial de los eventos internos y, λ es el factor de atenuación para el impacto indirecto (valor actual 0.5).

De este modo, se obtiene una valoración territorial realista que considera tanto el daño directo como la influencia espacial de eventos colindantes. Esto permite identificar territorios con alta presión criminal derivada de eventos propios y del derrame de violencia desde zonas vecinas.

Ejemplo ilustrativo

Si al analizar una unidad territorial X con:

- **Impacto directo:**

$A_{ij}/A_t = 0.6$ (60 % del territorio cubierto por búferes internos)

$P_j = 1000$ (alta severidad de eventos internos)

CCDI = 0.8 (eventos muy concentrados)

Impacto directo = $0.6 \times 1000 \times 0.8 = 480$

- **Impacto indirecto:**

$A_{in}/A_t = 0.3$ (30 % del territorio cubierto por búferes externos)

$P_j = 800$ (eventos externos graves)

$\lambda = 0.5$

Impacto indirecto = $0.3 \times 800 \times 0.5 = 120$

- **Índice final** = $480 + 120 = 600$

Interpretación:

El territorio tiene un impacto alto (600) debido principalmente a:

- Eventos internos graves y concentrados (480)
- Influencia significativa de eventos externos (120)

Aplicación del proceso analítico jerárquico (AHP)

Para garantizar la validez metodológica del sistema de ponderación se aplicó una técnica multicriterio que permitió asignar pesos relativos a diferentes variables mediante comparaciones pareadas en una matriz. Esta asignación consideró la importancia relativa de cada factor en la generación de violencia territorial y se basó tanto en evidencia empírica de estudios previos como en criterios normativos establecidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

El cálculo del índice de consistencia (CR) arrojó un valor de 0,043, inferior al umbral crítico de 0,10 establecido por Saaty (1980), lo que demuestra que las ponderaciones asignadas son consistentes y válidas para el análisis multicriterio. Este resultado confirma que el modelo no presenta contradicciones lógicas en la valoración relativa de los diferentes factores y que las prioridades

establecidas reflejan de manera coherente los juicios comparativos efectuados durante el proceso de ponderación.

Categorización territorial y agregación multiescalar

La categorización de los territorios en niveles de criticidad se fundamentó en un análisis estadístico basado en la desviación estándar del índice final calculado para cada unidad territorial. Una vez obtenido el índice compuesto ($I_{\text{final}} = I_{\text{directo}} + \text{IPI}$) para los 140 distritos policiales, se calculó la media aritmética (μ) y la desviación estándar (σ) de la distribución.

La clasificación territorial se estableció mediante tres categorías: nivel alto ($I_{\text{final}} \geq \mu + \sigma$), nivel medio ($\mu - \sigma < I_{\text{final}} < \mu + \sigma$) y nivel bajo ($I_{\text{final}} \leq \mu - \sigma$). Este procedimiento estadístico permitió identificar territorios que se desvían significativamente del comportamiento promedio, tanto por encima como por debajo, y garantiza que la categorización refleje las diferencias estadísticamente relevantes.

Posteriormente, se aplicó un proceso de agregación territorial multiescalar mediante la suma ponderada de los índices de las unidades menores hacia unidades administrativas superiores. Específicamente, el índice de cada subzona (I_{subzona}) se calculó como $I_{\text{subzona}} = \sum (I_{\text{distrito}_i} \times w_i)$, donde w_i representa el peso proporcional de cada distrito en función de su población o extensión territorial. De manera análoga, el índice zonal se construyó mediante la agregación de los índices subzonales, según la fórmula $I_{\text{zona}} = \sum (I_{\text{subzona}_j} \times w_j)$.

Este enfoque de agregación *bottom-up* permite mantener la coherencia metodológica entre escalas territoriales y garantiza que la caracterización a nivel zonal refleje de manera adecuada la criticidad de las unidades territoriales que la componen. Al mismo tiempo, preserva la capacidad de identificar heterogeneidades internas que podrían permanecer invisibles en análisis exclusivamente agregados.

La metodología aplicada permitió clasificar los distritos en tres niveles de violencia según los factores analizados: alto, con 5 distritos, donde se concentran homicidios intencionales, mercados

criminales y estructuras delictivas organizadas por lo que requieren de intervenciones focalizadas y control especializado; medio, con 56 distritos, caracterizados por la presencia importante de delitos y economías ilícitas que mantienen dinámicas de violencia sostenida y demandan vigilancia constante, patrullaje y prevención; y bajo, con 39 distritos, que presentan menores tasas de homicidios y escasa actividad criminal relevante en la que la prioridad es fortalecer la proximidad policial y la confianza ciudadana.

Resultados y discusión

Caracterización territorial de los 140 distritos

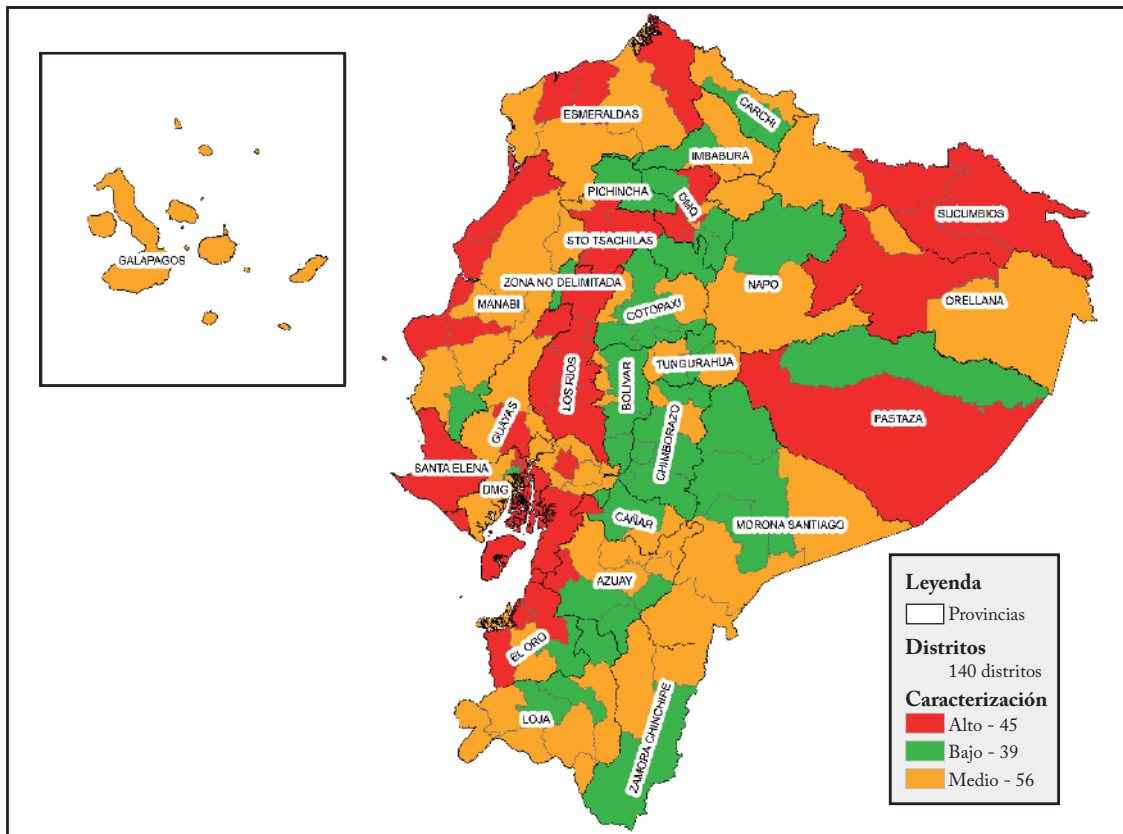
La metodología aplicada permitió clasificar los 140 distritos de Ecuador en tres niveles de violencia: alto, caracterizado por la concentración de homicidios intencionales, mercados criminales y estructuras delictivas organizadas que requieren intervenciones focalizadas y control especializado; medio, con presencia relevante de economías ilícitas y violencia sostenida que demanda vigilancia, patrullaje y prevención; y bajo, con reducida actividad criminal en la que la prioridad es fortalecer la proximidad policial y la confianza ciudadana.

La incorporación del IPI permitió identificar territorios expuestos a la influencia de zonas colindantes de alta criminalidad, aun sin eventos focales significativos. Este procedimiento anticipa la expansión territorial de la violencia mediante búferes de influencia, fundamentados en principios de criminología ambiental y geografía del crimen, aplicados al análisis territorial comparativo y prospectivo.

Hiperfocalización del servicio policial

La hiperfocalización del servicio es una estrategia operativa avanzada que concentra, de forma intensiva y diferenciada, recursos y capacidades institucionales en microterritorios categorizados mediante la metodología propuesta. Identificado el nivel de riesgo, la tipología delictiva, la intensidad del daño y la dinámica espacial, se diseñaron y ejecutaron estrategias de servicio diferenciadas

Gráfico 1
Resultados finales de la caracterización territorial por distritos



Fuente: por los autores.

Elaboración: por los autores.

ajustadas a las particularidades de cada categoría territorial específica.

Este enfoque permite transitar de una intervención homogénea a una intervención selectiva y adaptativa, en la que el despliegue del servicio se define según la criticidad territorial, los patrones de concentración criminal y la proximidad espacial. La hiperfocalización optimiza los recursos institucionales, incrementa la efectividad operativa y reduce el impacto delictivo mediante acciones focalizadas y coherentes con la realidad específica de cada espacio intervenido. Además, genera mejoras en la eficiencia de asignación y brinda mayor precisión en la identificación de

territorios prioritarios, según los resultados preliminares del modelo evaluado en su fase inicial operativa y estratégica.

Ventajas del modelo propuesto

El modelo propuesto presenta ventajas comparativas frente a metodologías tradicionales de caracterización territorial. En primer lugar, integra múltiples dimensiones del fenómeno criminal en un marco analítico coherente que supera los enfoques unidimensionales. En segundo lugar, incorpora técnicas geoespaciales avanzadas que capturan la propagación espacial del delito y los efectos de contigüidad territorial, aspectos

habitualmente ausentes en análisis criminológicos convencionales.

En tercer lugar, el uso del índice de daño basado en penas mínimas del COIP aporta una métrica de ponderación jurídicamente fundamentada y democráticamente legítima que refleja el consenso social sobre la gravedad de los delitos. En cuarto lugar, la aplicación del AHP garantiza consistencia metodológica y elimina arbitrariedades en la asignación de pesos. Finalmente, la metodología es replicable, escalable y adaptable a diversos contextos territoriales y facilita su implementación sistemática a nivel nacional institucional y operativa comparada.

Limitaciones y desafíos

Pese a sus múltiples fortalezas, el modelo presenta ciertas limitaciones que deben reconocerse. La calidad de los resultados depende de la calidad y completitud de los datos de entrada, por lo que territorios con subregistro delictivo significativo podrían clasificarse erróneamente como de baja criticidad. La georreferenciación precisa de eventos delictivos requiere capacidades tecnológicas y procedimientos estandarizados que no están disponibles en todos los niveles institucionales.

Adicionalmente, la definición de los radios de influencia para los búferes, aunque se basa en literatura especializada, requiere validación empírica continua que considere las especificidades del contexto ecuatoriano. El coeficiente de atenuación IPI también requiere estudios complementarios para determinar su valor óptimo en distintos tipos de delitos y configuraciones territoriales.

Conclusiones

El análisis espacial de la violencia criminal permitió confirmar que su distribución en los distritos policiales de Ecuador no responde a patrones aleatorios, sino a configuraciones territoriales estructurales caracterizadas por dinámicas específicas de concentración, dispersión y proximidad. La aplicación de técnicas geoespaciales avanzadas, como búferes de influencia y el CCDI, evidenció que territorios sin registros elevados de homicidios pueden presentar altos niveles de presión

criminal. Así, se superan las limitaciones de los enfoques tradicionales basados exclusivamente en tasas de homicidio.

La integración sistémica de las cuatro dimensiones estructurales —homicidios intencionales, mercados criminales, delitos contra la seguridad ciudadana y grupos de crimen organizado— ponderadas mediante un índice de daño jurídicamente anclado en las penas mínimas del COIP y en técnicas de análisis multicriterio, permitió construir una medida compuesta del impacto territorial de la violencia. Esta aproximación metodológica permitió cuantificar con mayor precisión la severidad y el alcance del fenómeno criminal, al incorporar tanto los efectos directos como los impactos indirectos provenientes de territorios colindantes, lo que representa un aporte sustantivo frente a métricas convencionales unidimensionales.

La clasificación de los territorios según niveles de criticidad territorial, basada en el índice compuesto desarrollado, constituye un soporte sólido para la hiperfocalización del servicio policial. Esta clasificación facilita la transición desde modelos homogéneos y reactivos hacia estrategias operativas diferenciadas, preventivas y basadas en evidencia. La caracterización territorial obtenida fortalece la priorización institucional de recursos y la planificación estratégica en seguridad pública. Además, consolida un enfoque de gestión territorial que reconoce la heterogeneidad espacial del fenómeno criminal y mejora la efectividad de las intervenciones policiales.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2003). *La paradoja de la violencia en América Latina y el Caribe: Crimen organizado y desarrollo económico*. BID.
- Bernasco, W., y R. Block. (2011). Robberies in Chicago: A Block-Level Analysis of the Influence of Crime Generators, Crime Attractors, and Offender Anchor Points. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 48, 33-57.
- Caldeira, T. (2015). *Estudios sobre control territorial por parte de estructuras criminales*.
- Chainey, S. (2013). Modeling patterns of burglary on street networks. *Crime Science*, 2(19).
- Chainey, S., y J. Montero. (2019). The dispersion of crime concentration during a period of crime increase. *Security Journal*, 32, 324-341.
- COIP. (2014). *Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014. Última modificación: 29 de enero de 2025*.
- Fajnzylber, P., D. Lederman, y N. Loayza. (2002). Inequality and violent crime. *The Journal of Law and Economics*, 45, 1-39.
- Muriel, B., y G. Cortez. (2018). Violencia homicida y crimen organizado en América Latina. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 23, 45-67.
- Real Instituto Elcano. (2024). *Crimen organizado transnacional en América Latina: Amenazas y respuestas institucionales*. Real Instituto Elcano.
- Rengert, G. (2005). *A Geographic Analysis of Illegal Drug Markets*.
- Saaty, T. (1980). *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*. McGraw-Hill.
- Sherman, L., P. Neyroud, y E. Neyroud. (2016). The Cambridge Crime Harm Index: Measuring total harm from crime based on sentencing guidelines. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 10, 171-183.
- Snyder, R, y A Durán-Martínez. (2006). Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets. *Crime, Law and Social Change*, 52, 253-273.
- Tobler, W. R. (1970). A computer movie simulating urban growth in the Detroit region. *Economic Geography*, 46, 234-240.
- UNODC (2024). *Informe Mundial sobre las Drogas 2024*. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2024.html>.

Seguimiento y evaluación del Horizonte Estratégico Institucional “Servir y Proteger con Firmeza”: hacia la mejora continua policial

Monitoring and Evaluation of the Institutional Strategic Horizon “Servir y Proteger con Firmeza”: Toward Continuous Improvement in Policing

Christian Mauricio Espinosa Melo¹
Juan Carlos Custode Vinuesa²
Carla Elizabeth Balseca Beltrán³
Henry Patricio Piñaloza Piñaloza⁴

Recibido: 12 de abril de 2026
Aceptado: 19 de abril de 2026
Publicado: 08 junio de 2026





Resumen

Este artículo interpreta los resultados de la herramienta de planificación de la Policía Nacional denominada *Horizonte Estratégico Institucional “Servir y Proteger con Firmeza”*, en sus fases de seguimiento y evaluación, y desde la evidencia, plantea acciones de mejora continua. La metodología es mixta y el diseño es secuencial-explicativo. Se efectuó un análisis minucioso de siete informes técnico-institucionales, que incluyeron documentos de operativización y registros comparativos de violencia, delincuencia, productividad policial y posicionamiento comunicacional. Los resultados muestran que la herramienta alcanzó 33,09 % de avance al cierre de 2025. Además, contribuyó a contener la violencia por debajo del escenario crítico proyectado e identificó brechas y lecciones aprendidas.

Palabras clave: seguimiento; evaluación; resultados; lecciones aprendidas; mejora continua.

Abstract

This article interprets the results of the National Police’s planning tool known as the Institutional Strategic Horizon “*Servir y Proteger con Firmeza*”, during its monitoring and evaluation phases, and to propose actions for continuous improvement based on evidence. The methodology is mixed, and the design is sequential-explanatory. A thorough analysis was conducted of seven technical-institutional reports, which included operationalization documents and comparative records on violence, crime, police productivity, and communication positioning. The results show that the tool achieved 33.09% progress by the end of 2025. It also helped keep violence below the projected critical scenario and identified gaps and lessons learned.

- 1 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, cmem171@hotmail.com,  0009-0009-2012-3183
- 2 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, juan.custode@hotmail.com,  0009-0005-4460-7917
- 3 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, balsecacarla@gmail.com,  0009-0003-2273-0207
- 4 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, h.pato2099@hotmail.com,  0009-0008-5036-9929

Keywords: monitoring; evaluation; results; lessons learned; continuous improvement.

Introducción

La gestión estratégica en las instituciones públicas adquiere valor cuando orienta la acción, produce resultados verificables y permite corregir errores. Desde la gestión por resultados, el *Horizonte Estratégico Institucional "Servir y Proteger con Firmeza"* articula conducción institucional, la asignación de recursos y la prestación del servicio policial en función de resultados observables. Este enfoque fortalece la creación de valor público mediante una dirección eficaz, eficiente y orientada a la mejora continua (BID y CLAD 2007, citado en Banco Interamericano de Desarrollo [BID] 2015).

El *Horizonte Estratégico Institucional* (de ahora en adelante, HEI), herramienta de planificación de la Policía Nacional, surgió en un contexto de alta presión criminal, deterioro de la seguridad pública y necesidad de reorganizar la respuesta frente a la violencia, delincuencia y la afectación territorial. Su arquitectura integró objetivos, hitos, políticas, lineamientos, componentes de operativización y la Estrategia Operacional 3D, con el fin de convertir la dirección estratégica en un despliegue policial concreto, territorializado y evaluable. En este sentido, el HEI constituye un instrumento de conducción orientado a mejorar la gestión institucional y el servicio policial.

Este artículo analiza e interpreta los avances y los resultados del HEI en sus fases de seguimiento y evaluación. En la fase de seguimiento, se verifica el porcentaje de avance y se examina el estado de la violencia, delincuencia y productividad policial mediante comparaciones temporales y evidencia estadística. En la fase de evaluación, interpreta resultados intermedios, identifica brechas, recupera las lecciones aprendidas y plantea orientaciones de mejora continua. El BID sostiene que la eficacia institucional se fortalece cuando el seguimiento y la evaluación retroalimentan la toma de decisiones con base en estadísticas y evidencia objetiva (BID 2015).

Objetivo general

Analizar e interpretar los avances y resultados del *Horizonte Estratégico Institucional "Servir y Proteger con Firmeza"*, en sus fases de seguimiento y evaluación, con el fin de proponer acciones de mejora continua para el direccionamiento estratégico institucional.

Objetivos específicos

- Determinar el porcentaje de avance del HEI desde su implementación inicial.
- Analizar el impacto del HEI en los niveles de violencia, delincuencia y productividad policial.
- Interpretar los resultados intermedios obtenidos en función de la operativización del HEI.
- Identificar brechas, aprendizajes y oportunidades de mejora orientadas a fortalecer la gestión y el direccionamiento estratégico institucional.

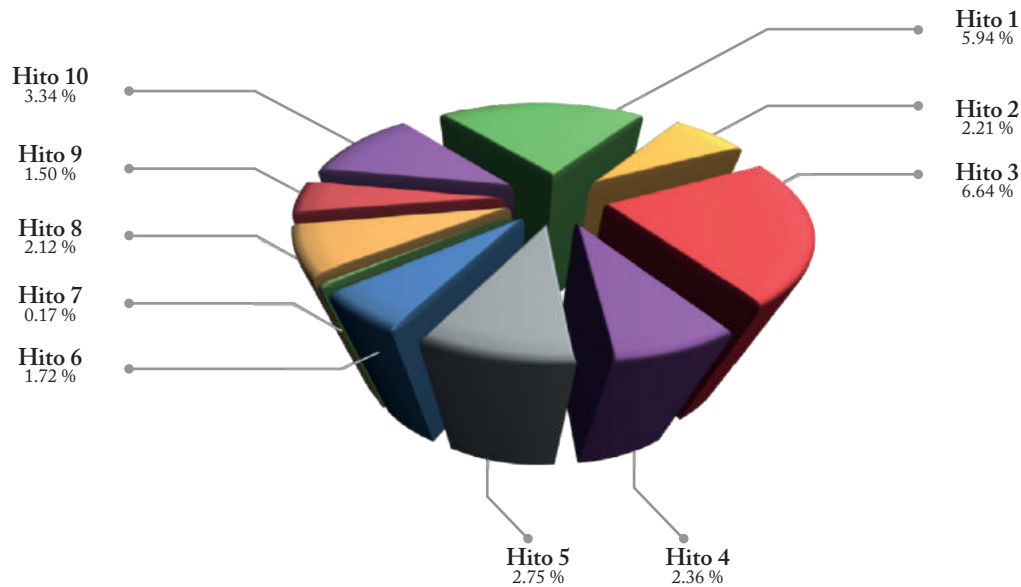
Metodología

La investigación se desarrolló con un enfoque mixto, con predominio inicial del componente cuantitativo y apoyo cualitativo posterior, mediante un diseño secuencial explicativo (cuant→cual). El estudio es de tipo aplicado, no experimental y longitudinal comparativo.

La fase cuantitativa correspondió a los objetivos específicos 1 y 2, centrados en medir el avance del HEI y analizar comparativamente los niveles de violencia, delincuencia y productividad policial en distintos períodos. La fase cualitativa, por su lado, respondió a los objetivos 3 y 4 del HEI, orientados a interpretar resultados intermedios, brechas, aprendizajes y oportunidades de mejora.

Las unidades de análisis las constituyeron siete informes técnico-institucionales, complementados con el HEI, la Estrategia Operacional 3D y el documento de operativización. Se aplicaron

Gráfico 1
Avance del Horizonte Estratégico Institucional (mayo-diciembre de 2025)



Fuente: Dirección Nacional de Planificación y Gestión Estratégica.

Elaboración: por los autores.

estadística descriptiva, comparaciones temporales, frecuencias, porcentajes, tasas y variaciones absolutas y relativas. Posteriormente, se efectuó una interpretación analítica de los hallazgos para valorar resultados, identificar brechas y formular propuestas de mejora continua.

Esta integración responde a la lógica de los métodos mixtos, que articulan la recolección, análisis e integración de datos cuantitativos y cualitativos, así como al diseño explicativo secuencial descrito por Hernández y Mendoza (2018).

Resultados

El seguimiento se define como un proceso periódico orientado a conocer el avance en el uso de los recursos y el logro de los objetivos (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica 2018). A partir de este entendido, los resultados se organizaron en dos planos: los objetivos específicos 1 y 2 correspondieron al seguimiento cuantitativo, mientras que los objetivos específicos 3 y

4 se orientaron a la evaluación y retroalimentación. El seguimiento se sustentó en informes del Comando General. Por su parte, la evaluación integró informes de planificación del Subcomando y de comunicación estratégica institucional.

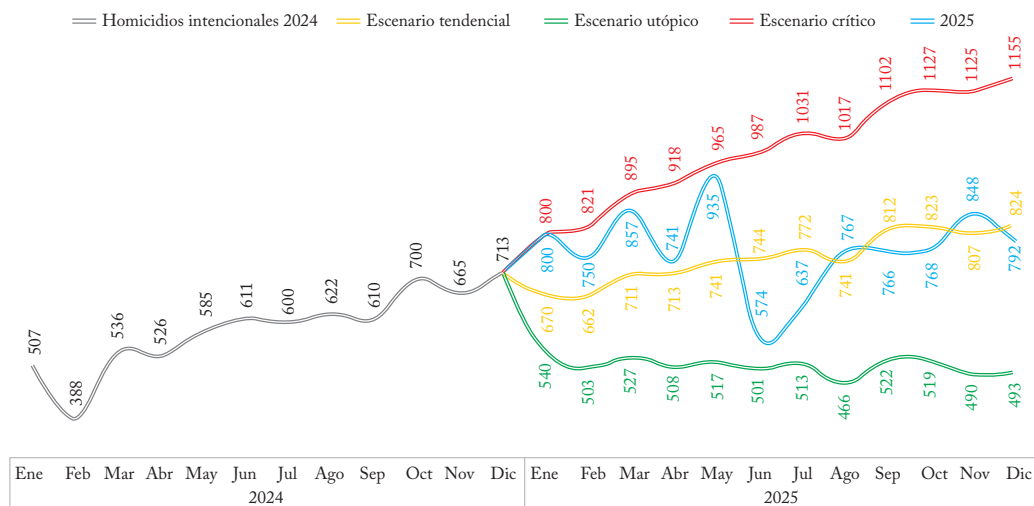
Porcentaje de avance del HEI

La Secretaría Nacional de Planificación (2024, p. 36) señaló que los indicadores permiten comparar los resultados esperados con los resultados obtenidos en un período determinado. Además, facilitan el análisis del cumplimiento de los objetivos institucionales y la definición de acciones a partir de los resultados alcanzados.

En ese marco, el Comando General estableció que, con corte al 31 de diciembre de 2025, la versión 2 del HEI alcanzó un avance consolidado de 33,09 %, el cual incluye los lineamientos transversales (Policía Nacional del Ecuador 2026f; 2026g). El mayor peso del cumplimiento se concentró en el Hito 3,⁵ con el 6,64 % de

⁵ Sobre Proximidad comunitaria y vigilancia con respuesta oportuna

Gráfico 2
Homicidios intencionales en Ecuador (enero-diciembre de 2024 y escenarios a 2025)



Fuente: Dirección Nacional de Análisis de la Información.

Elaboración: por los autores.

avance, y el Hito 1,⁶ con el 5,94 %. Le siguieron los lineamientos transversales con el 4,34 % y el Hito 10,⁷ con el 3,34 % (Policía Nacional del Ecuador 2026f).

Además, el Comando General y la Dirección Nacional de Planificación y Gestión Estratégica reportaron que el HEI contribuyó a ordenar el despliegue institucional de la planificación 2026 y a construir una metodología formal de seguimiento, con ponderaciones, responsables y entregables (Policía Nacional del Ecuador 2026a; 2026f).

Análisis comparativo de violencia, delincuencia y productividad policial

Niveles de violencia

El seguimiento aporta información sobre el avance de la intervención, mientras que la evaluación profundiza en sus causas, resultados e impactos. Por tanto, ambos procesos son esenciales para

6 Sobre Intervención focalizada y contundente contra las estructuras delictivas de naturaleza criminal.

7 Sobre Presupuesto por resultados.

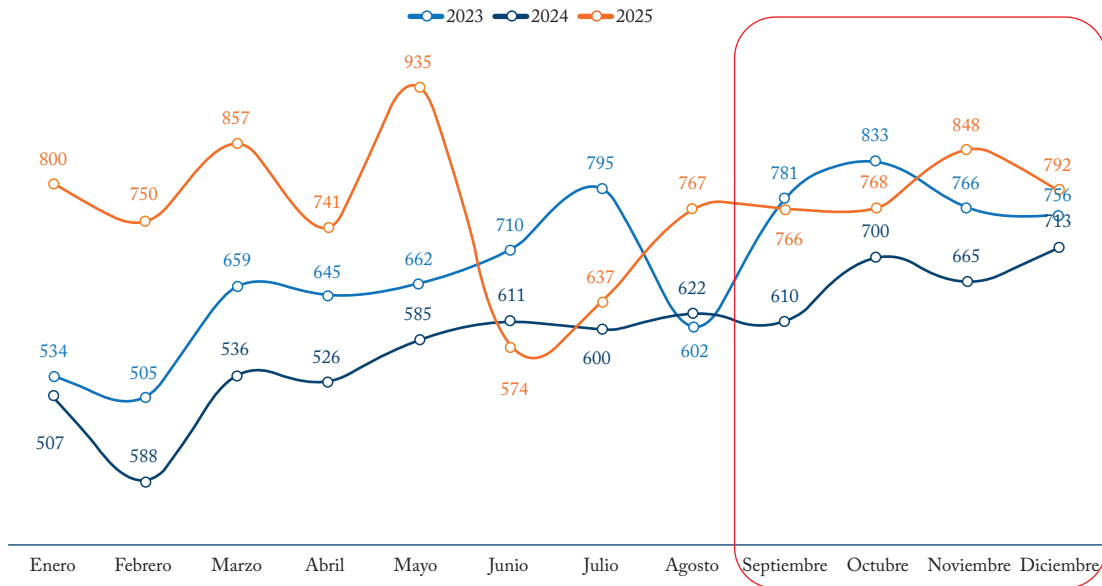
fortalecer la toma de decisiones y mejorar la gestión pública (García y García 2015).

En el caso de la violencia, el Comando General reportó que la implementación del HEI se produjo en un escenario crítico. Entre diciembre de 2024 y enero de 2025 los homicidios intencionales pasaron de 713 a 800 casos. Esta variación permitió proyectar para 2025 un escenario crítico de 11 945 homicidios y un tendencial de 9022 (Policía Nacional del Ecuador 2026g). Durante los primeros cinco meses de 2025, la trayectoria real se acercó al escenario crítico en el que mayo fue el mes más violento, con 935 homicidios.

A partir del 14 de mayo de 2025, cuando comenzaron a ejecutarse las disposiciones asociadas al HEI, se observó una alteración temprana de la tendencia. En junio los homicidios descendieron a 574 eventos, es decir, 361 menos que en mayo; en julio se registraron 637 (Policía Nacional del Ecuador 2026f; 2026g). Con la aprobación formal del HEI el 31 de agosto de 2025, la serie se estabilizó sobre el escenario tendencial.

Entre septiembre y diciembre de 2025 el promedio mensual fue 793 homicidios, cifra inferior al promedio mensual de 1127 que habría correspondido al escenario crítico. Al cierre del año, se contabilizaron 9235 homicidios intencionales,

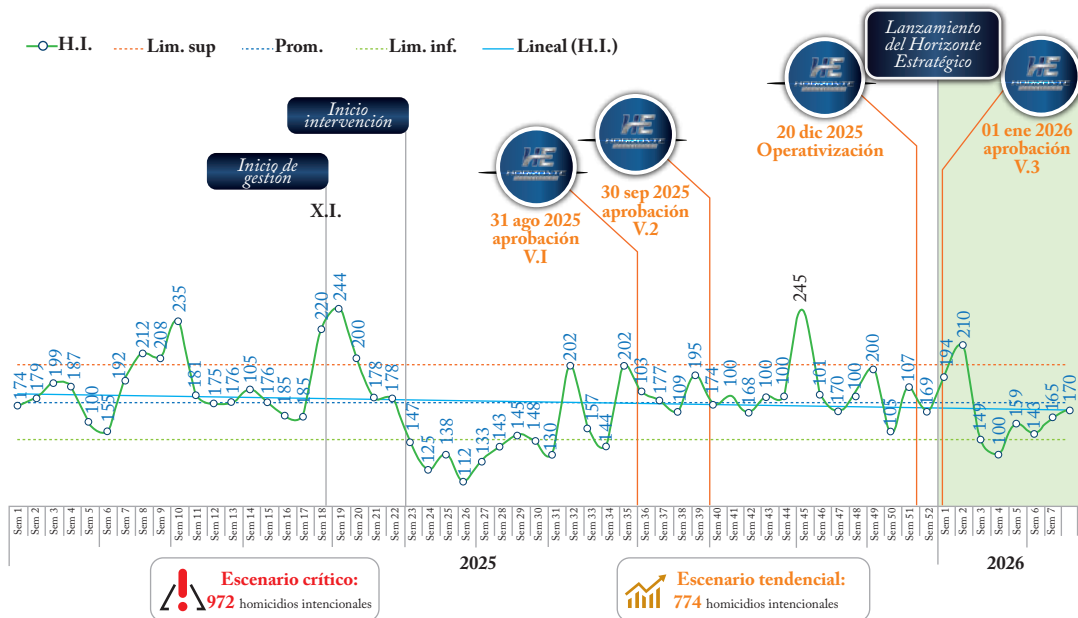
Gráfico 3
Homicidios intencionales en Ecuador (enero-diciembre de 2023, 2024 y 2025)



Fuente: Dirección Nacional de Análisis de la Información.

Elaboración: por los autores.

Gráfico 4
Homicidios intencionales en Ecuador 2025 y 2026* (aprobación del HEI)



Fuente: Dirección Nacional de Análisis de la Información.

Elaboración: por los autores.

* Con corte del 1 de enero de 2025 al 22 de febrero de 2026.

es decir, 2710 menos que la proyección crítica. Además, entre el 1 de enero y el 22 de febrero de 2026 se registraron 1266 homicidios frente a 1377 en el mismo período de 2025, lo que representa 111 casos menos y una reducción de 8 % (Policía Nacional del Ecuador 2026g).

En relación con la delincuencia, la comparación temporal muestra una evolución favorable de los períodos de vigencia del HEI. El Comando General determinó que, entre el 14 de mayo y el 31 de agosto de 2025, período que coincide con la construcción y la implementación temprana del HEI, se registró un decremento de 736 delitos del Cuadro de Mando Integral respecto del mismo período en 2024, con reducciones en todos los delitos analizados (Policía Nacional del Ecuador 2026g).

Durante el período de transición entre la versión 1 y la versión 2 del HEI, es decir entre el 31 de agosto y el 30 de septiembre de 2025, se observó un comportamiento menos favorable en algunos delitos. Sin embargo, incluso en ese tramo se registraron 79 delitos menos que en el mismo período del año anterior. Una vez aprobada la versión 2 del HEI, el período comprendido entre el 30 de septiembre y el 31 de diciembre de 2025 mostró nuevamente una reducción de la violencia, con una caída de 1232 delitos, que equivale a 7 % frente al mismo período de 2024 (Policía Nacional del Ecuador 2026g).

Al cierre de 2025, se registraron 71 725 delitos frente a 73 512 en 2024. Esto representa una disminución total de 1787 delitos, equivalente a una reducción general del 2 %. A su vez, la Dirección Nacional de Planificación y Gestión Estratégica reportó que, entre el 9 de septiembre y el 31 de diciembre de 2025, se registró una reducción de 1259 delitos (-6 %) en seis de los siete indicadores estratégicos del Cuadro de Mando Integral (CMI) con tendencia sostenida a la baja (Policía Nacional del Ecuador 2026b; 2026g).

En 2026 la tendencia se profundizó: hasta el 22 de febrero se registraron 2848 delitos menos que en el mismo período de 2025, lo que equivale a una reducción de 27 %. No obstante, el principal reto se mantuvo en el robo en ejes viales y en articulación con la Estrategia Operacional 3D (Policía Nacional del Ecuador 2026g).

Tabla 1

CMI 2024 frente a CMI 2025 (enero-mayo) *

Delitos	Año 2024	Año 2025	variación absoluta	variación porcentual	Peso año 2025
Robo a personas	10 519	10 424	-95 ●	-1 %	37,65 %
Robo a motos	6 300	7 388	1 088 ●	17 %	26,69 %
Robo a carros	4 032	3 933	-99 ●	-2 %	14,21 %
Robo a bienes y autopartes	2 610	2 665	55 ●	2 %	9,63 %
Robo a domicilios	2 362	1 919	-443 ●	-19 %	6,93 %
Robo a U. económicas	1 632	1 309	-326 ●	-20 %	4,73 %
Robo a ejes viales o carreteras	149	46	-103 ●	-69 %	0,17 %
Total	27 607	27 684	77 ●	0 %	100 %

Fuente: Dirección Nacional de Análisis de la Información .

Elaboración: por los autores.

* Con corte entre el 1 de enero al 14 de mayo de 2024 frente a 2025

Tabla 2

CMI 2024 frente a CMI 2025 (mayo-agosto) *

Delitos	Año 2024	Año 2025	variación absoluta	variación porcentual	Peso año 2025
Robo a personas	8 531	8 524	-07 ●	-0 %	39,78 %
Robo a motos	5 306	5 154	-152 ●	-3 %	24,05 %
Robo a carros	3 263	3 155	-108 ●	-3 %	14,72 %
Robo a bienes y autopartes	2 135	1 930	-205 ●	-10 %	9,01 %
Robo a domicilios	1 783	1 606	-177 ●	-10 %	7,49 %
Robo a U. económicas	1 061	1 007	-54 ●	-5 %	4,70 %
Robo a ejes viales o carreteras	87	54	-33 ●	-38 %	0,25 %
Total	22 166	21 430	-736 ●	-3 %	100 %

Fuente: Dirección Nacional de Análisis de la Información .

Elaboración: por los autores.

* Con corte entre el 14 de mayo al 31 de agosto de 2024 frente a 2025

Tabla 3
CMI 2024 frente a CMI 2025
(agosto-septiembre) *

Delitos	Año 2024	Año 2025	variación absoluta	variación porcentual	Peso año 2025
Robo a personas	2 295	2 400	105	5 %	39,36 %
Robo a motos	1 426	1 425	-1	0 %	23,37 %
Robo a carros	875	960	85	10 %	15,74 %
Robo a bienes y autopartes	613	541	-72	-12 %	8,87 %
Robo a domicilios	497	455	-42	-8 %	7,46 %
Robo a U. económicas	302	295	-7	-2 %	4,84 %
Robo a ejes viales o carreteras	11	22	11	-100 %	0,36 %
Total	6 019	6 098	-79	1 %	100 %

Fuente: Dirección Nacional de Análisis de la Información .

Elaboración: por los autores.

* Con corte entre el 31 de agosto al 30 de septiembre de 2024 frente a 2025.

Tabla 4
CMI 2024 frente a CMI 2025
(septiembre-diciembre) *

Delitos	Año 2024	Año 2025	variación absoluta	variación porcentual	Peso año 2025
Robo a personas	7142	6897	-245	-3 %	40,33 %
Robo a motos	4496	4017	-479	-11 %	23,47 %
Robo a carros	2650	2627	-23	-1 %	15,35 %
Robo a bienes y autopartes	1657	1553	-104	-6 %	9,07 %
Robo a domicilios	1307	1207	-100	-8 %	7,05 %
Robo a U. económicas	1052	777	-275	-26 %	4,54 %
Robo a ejes viales o carreteras	44	38	-6	-14 %	0,22 %
Total	18348	17116	-1232	-7 %	100 %

Fuente: Dirección Nacional de Análisis de la Información .

Elaboración: por los autores.

* Con corte entre el 30 de septiembre al 31 de diciembre de 2024 frente a 2025

Gráfico 5
CMI 2024 frente a CMI 2025 (enero-diciembre) *

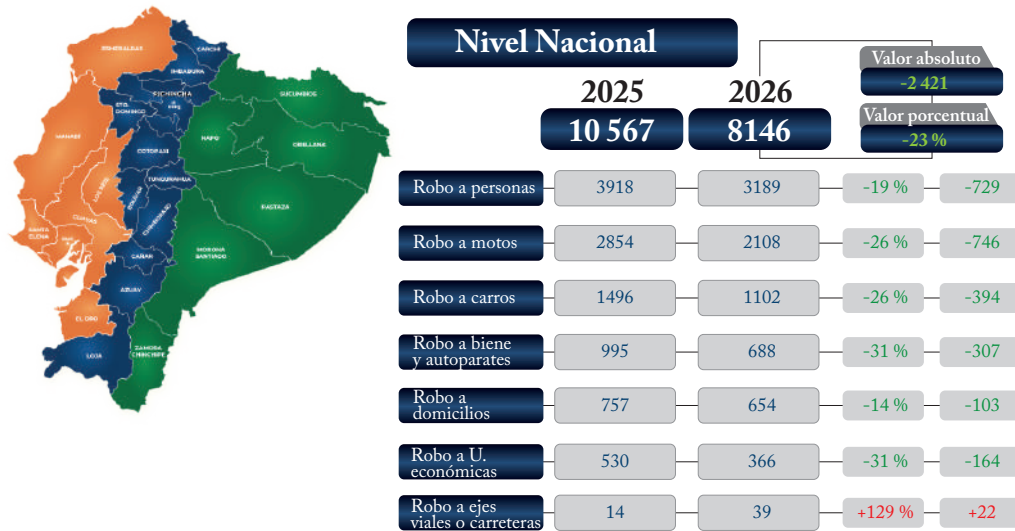


Fuente: Dirección Nacional de Análisis de la información.

Elaboración: por los autores.

* Con corte entre enero y diciembre 2024 frente a 2025

Gráfico 6
CMI 2025 frente a CMI 2026 (enero-febrero) *



Fuente: Dirección Nacional de Análisis de la Información .

Elaboración: por los autores.

* Con corte entre 1 de enero al 21 de febrero de 2025 frente a 2026

Productividad policial

Calle García *et al.* (2025) sostienen que las organizaciones que implementan procesos de evaluación continua pueden identificar desviaciones de manera temprana y aplicar las correcciones necesarias. Esto favorece una distribución más eficiente de los recursos y una mejora de la productividad.

En relación con ello, la comparación de la productividad policial entre 2024 y 2025 mostró una evolución favorable durante la vigencia del HEI. El Comando General reportó que, en 2025, los resultados superaron los registros de 2024 en armas de fuego incautadas, armas blancas, motocicletas recuperadas, vehículos retenidos, vehículos recuperados y explosivos. El balance general permitió identificar un incremento agregado de 12 % en la productividad policial respecto del período anterior (Policía Nacional del Ecuador 2026f; 2026g).

La tendencia continuó en 2026. Hasta el 22 de febrero se registraron 9524 personas detenidas o aprehendidas, 1739 armas de fuego incautadas, 23 toneladas de droga decomisada,

12 457 explosivos, 1299 motocicletas y 779 vehículos recuperados, entre otros resultados relevantes (Policía Nacional del Ecuador 2026g). Otro de los resultados fue que la proximidad comunitaria mostró una evolución favorable. La colocación de códigos QR en locales comerciales pasó de 913, al 14 de mayo de 2025, a 8790, al 22 de febrero de 2026. Asimismo, los contactos ciudadanos o escaneos aumentaron de 65 711 a 2 020 049 en el mismo período (Policía Nacional del Ecuador 2026g).

Gráfico 7
Productividad general, 2024 y 2025 *

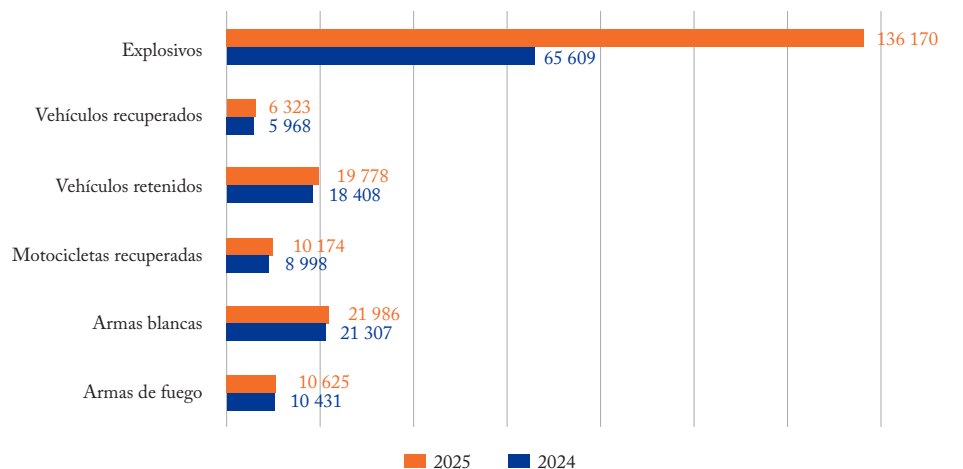


Fuente: Dirección Nacional de Análisis de la Información .

Elaboración: por los autores.

* Con corte entre 1 de enero al 31 de diciembre de 2024 frente a 2025

Gráfico 8
Productividad general, 2024 y 2025 *

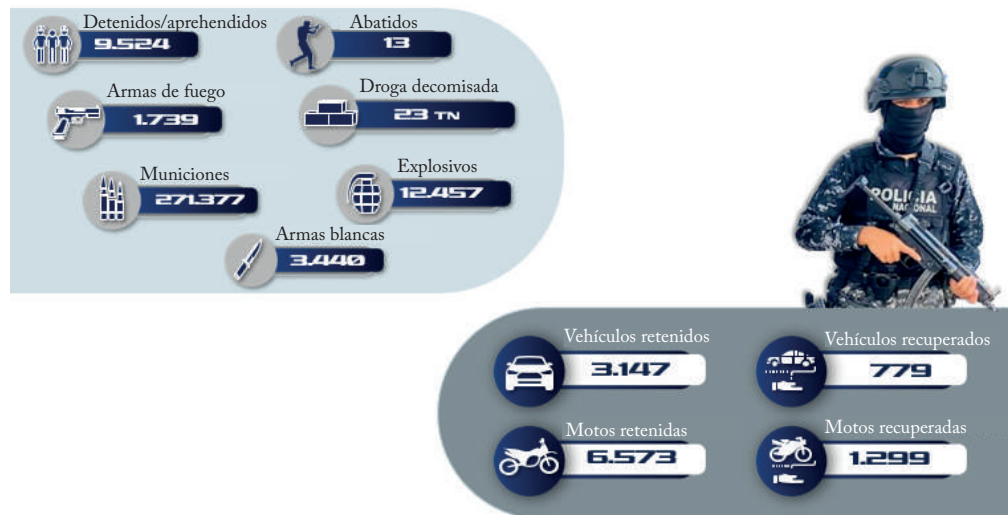


Fuente: Dirección Nacional de Análisis de la Información .

Elaboración: por los autores.

* Con corte entre 1 de enero al 31 de diciembre de 2024 frente a 2025

Gráfico 9
Productividad general (enero-febrero de 2026) *



Fuente: Dirección Nacional de Análisis de la Información .

Elaboración: por los autores.

* Con corte entre 1 de enero al 22 de febrero de 2026

Interpretación de resultados intermedios

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2018) define la evaluación como una valoración que comprende un análisis sistemático y objetivo, basado en criterios de valor preestablecidos, que permite emitir juicios y medir una intervención. Desde esta perspectiva, los resultados intermedios alcanzados por el HEI muestran que su principal valor no radica únicamente en ordenar acciones, sino en convertir la planificación en conducción efectiva, despliegue territorial, seguimiento técnico y ajuste institucional.

El Comando General evidenció que el HEI pasó del plano declarativo al operativo mediante disposiciones formales, entregables, matrices de avance, informes de seguimiento y una metodología de evaluación. Al mismo tiempo, la Dirección Nacional de Planificación y Gestión Estratégica consolidó la metodología de seguimiento, clasificó los lineamientos por plazo, determinó los entregables con responsables y diseñó los instrumentos

específicos de la operativización (Policía Nacional del Ecuador 2026a; 2026f).

En este sentido, García y García (2015) sostienen que la diferencia fundamental entre seguimiento y evaluación radica en que el primero ofrece información sobre el cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política, programa o proyecto, mientras que la evaluación explica por qué esos objetivos o efectos se logran, o no se logran. Bajo esa lógica, la reducción de la violencia, la disminución de la delincuencia y el incremento de la productividad no responden a acciones aisladas, sino a una operativización estructurada del HEI.

La Dirección Nacional de Planificación y Gestión Estratégica sostuvo que los resultados guardan relación directa con la intervención territorial hiperfocalizada y el control de las economías criminales. A su vez, el Subcomando General señaló que la aplicación de los diez hitos del HEI generó un cambio en el comportamiento delictivo y favoreció la institucionalización de un modelo de intervención territorial (Policía Nacional del Ecuador 2026b; 2026d).

La evaluación también muestra que el HEI produjo efectos institucionales más amplios que los operativos. El Comando General reportó que el HEI permitió ordenar el despliegue institucional de la planificación 2026, sustentar técnicamente el Plan Estratégico Institucional 2025–2029, diseñar y aprobar oportunamente el Plan Operativo Anual Integrado 2026 y mejorar la metodología del sistema de planificación por resultados (Policía Nacional del Ecuador 2026f).

A ello hay que añadir que la versión 3 del HEI cuenta con 192 lineamientos de corto plazo operativizados. Además, el documento de operativización dispuso alinear de manera obligatoria los planes específicos y operativos de la institución con los hitos, políticas y lineamientos del modelo estratégico institucional (Policía Nacional del Ecuador 2026c; 2026j). Del mismo modo, la Estrategia Operacional 3D reforzó la dirección estratégica en acciones operativas concretas, diferenciadas y sostenidas en territorio (Policía Nacional del Ecuador 2026i). En consecuencia, el HEI no solo operó en el territorio, sino que activó instrumentos de gobernanza, planificación, control, bienestar y posicionamiento institucional.

Brechas, aprendizajes y oportunidades de mejora

El BID (2011) define las lecciones aprendidas como el conocimiento adquirido sobre un proceso o una experiencia, a partir de la reflexión y el análisis crítico de sus resultados, así como de los factores o condiciones que pudieron incidir en su éxito u obstaculizarlo. A partir de esta definición, de los informes se desprende que la principal lección del proceso es que el HEI produjo resultados observables, pero su consolidación futura depende de fortalecer la institución policial, la consolidación de la metodología y la sostenibilidad operativa.

Entre las brechas más relevantes se identifican la resistencia al cambio frente a un instrumento de planificación nuevo, la persistencia de una cultura organizacional fragmentada, el cumplimiento tardío o incoherente de los entregables, el limitado conocimiento técnico en algunos equipos de planificación y las dificultades para homologar

interpretaciones de hitos, políticas y lineamientos (Policía Nacional del Ecuador 2026a; 2026f).

Se suman las brechas operativas advertidas por los informes: baja ejecución de algunos operativos antidelincuenciales, interagenciales e interinstitucionales; limitaciones en la georreferenciación del impacto; debilidades en la investigación previa; restricciones logísticas y financieras; y vacíos en la atención psicosocial del personal policial (Policía Nacional del Ecuador 2026f).

Sin embargo, también emergen lecciones positivas de alto valor institucional. La focalización territorial mostró mayor efectividad que la asignación reactiva de los recursos, mientras que la articulación entre prevención, investigación e inteligencia fortaleció la presión operativa. Además, el seguimiento técnico permitió detectar desviaciones y la proximidad comunitaria reforzó la legitimidad de la intervención policial (Policía Nacional del Ecuador 2026b; 2026d; 2026g).

Desde una lógica de gestión basada en evidencia, la mejora continua depende de la capacidad institucional para observar el desempeño, interpretar los resultados y convertir esa información en ajustes oportunos. En esa línea, el BID (2016) vincula el seguimiento y la evaluación con la verificación de la eficiencia y eficacia de las intervenciones para orientar la mejora continua (Banco Interamericano de Desarrollo 2016, 88).

En consecuencia, las acciones de mejora derivadas de este estudio se orientan a formular una guía institucional de operativización, seguimiento, evaluación y mejora continua; documentar procesos y estandarizar medios de verificación; y reajustar lineamientos cuando la ejecución evidencie desajustes. También busca acoplar los lineamientos a las realidades territoriales; fortalecer la capacitación y socialización del instrumento; consolidar equipos técnicos de planificación; e incorporar la gestión de riesgos y amenazas al seguimiento de hitos, políticas y lineamientos.

Discusión

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020, p. 10), "lo que se mide se puede mejorar".

A la luz de los resultados obtenidos, esta premisa adquiere relevancia en el caso del *Horizonte Estratégico Institucional "Servir y Proteger con Firmeza"*, porque el valor principal del proceso radicó en convertir una estrategia en un instrumento medible, verificable y ajustable. El avance de 33,09 %, registrado al 31 de diciembre de 2025, debe interpretarse como evidencia de que la institución activó un sistema real de seguimiento en una estrategia cuya arquitectura incluía componentes de corto, mediano y largo plazo.

Uno de los hallazgos más relevantes es que el HEI se encuentra asociado con una modificación de la trayectoria de seguridad pública. La proyección de violencia indicaba una posible escalada mayor. Sin embargo, tras la intervención institucional iniciada en mayo de 2025, la curva de homicidios se ubicó sobre el escenario tendencial y proyectó una reducción adicional a inicios de 2026. En el mismo sentido, la disminución de la delincuencia y el incremento de la productividad policial muestran que los resultados asociados al HEI se extendieron desde la contención de la violencia letal hacia el comportamiento delictivo general y la capacidad operativa de la Policía Nacional.

Otro aspecto importante es que el HEI produjo resultados que desbordan el plano operativo. Los informes muestran que ordenó el despliegue institucional de la planificación 2026, sirvió de base para el Plan Estratégico Institucional 2025-2029 y el Plan Operativo Anual Integrado 2026, y facilitó la aprobación del Modelo de Servicio, entre otros planes y proyectos que se encuentran en ejecución. En otras palabras, el HEI contribuyó a mejorar resultados externos, inició un proceso de reordenamiento de la gestión interna e instaló una lógica de planificación por resultados y mejora continua de la institución.

La incorporación progresiva de las versiones 2 y 3 del HEI, así como la integración de la Estrategia Operacional 3D y del documento de operativización, refuerzan una idea central: el *Horizonte Estratégico Institucional* mostró capacidad para corregir, adaptarse y evolucionar. Sin embargo, el principal desafío consiste en asegurar su sostenibilidad. Los hallazgos muestran que persisten brechas de apropiación institucional, cultura organizacional, calidad del cumplimiento y soporte operativo.

Entonces, la principal enseñanza de esta fase es estratégica: una buena hoja de ruta bien estructurada puede generar avances relevantes, pero su consolidación dependerá de que la institución fortalezca su cultura de planificación, internalice el seguimiento y la evaluación como prácticas permanentes, y convierta la mejora continua en parte de su identidad organizacional.

Conclusiones

El *Horizonte Estratégico Institucional "Servir y Proteger con Firmeza"* operó como un instrumento real de direccionamiento estratégico y no como una formulación de alto nivel. El avance consolidado del 33,09 % registrado al 31 de diciembre de 2025 evidencia el ingreso a una fase efectiva de ejecución, monitoreo y control. Este resultado muestra la transición de la definición estratégica a la acción concreta mediante disposiciones, productos, entregables, planes de acción, seguimiento y herramientas de evaluación.

Este avance debe interpretarse según la temporalidad del instrumento, que prevé una implementación progresiva con lineamientos a mediano y largo plazo. Por tanto, expresa la activación del sistema estratégico y la instalación gradual de las capacidades institucionales para el seguimiento y la evaluación.

El análisis comparativo muestra que la vigencia y operativización del HEI coincidieron con resultados favorables en los tres ejes analizados. En violencia, los hallazgos evidencian una alteración positiva de la tendencia crítica de 2025, al ubicar la violencia homicida por debajo del escenario proyectado, estabilizarla en el escenario tendencial y registrar una reducción adicional a inicios de 2026. Este comportamiento sugiere una desaceleración de la trayectoria de deterioro de la seguridad ciudadana.

En delincuencia, se observó una reducción sostenida al cierre de 2025 y a inicios de 2026, asociada con una mayor focalización de los recursos, presión territorial y orientación de la acción policial hacia fenómenos de mayor impacto. En materia de productividad policial, la mejora en las variables estratégicas vinculadas

con las estructuras criminales, bienes recuperados, incautaciones y control de explosivos, junto con el fortalecimiento de la proximidad comunitaria, evidencia una mejor orientación estratégica, que combina presión operativa con prevención, participación y legitimidad institucional.

Los resultados intermedios evidencian que los logros respondieron a una operativización estructurada del HEI, reforzada por la Estrategia Operacional 3D y el documento de operativización. Esta arquitectura incidió simultáneamente en los ejes de violencia, delincuencia y productividad policial, al ordenar la planificación institucional, sustentar el despliegue del PEI y del POAI, generar instrumentos de gestión y fortalecer la coordinación entre subsistemas. En consecuencia, el HEI contribuyó a mejorar la imagen institucional, la legitimidad organizacional y la percepción de un rumbo estratégico claro.

La evaluación concluye que el principal valor del HEI no radica en los resultados observados, sino en reinstalar una lógica sistemática de seguimiento, evaluación y mejora continua en el direccionamiento estratégico. No obstante, su consolidación dependerá de superar resistencias culturales, fortalecer la apropiación interna, mejorar la calidad del cumplimiento, consolidar equipos técnicos especializados, incorporar la gestión de riesgos y sostener la retroalimentación permanente como práctica institucional. Estas condiciones son críticas para la sostenibilidad del modelo y la potenciación de sus efectos.

En síntesis, el *Horizonte Estratégico Institucional "Servir y Proteger con Firmeza"* operó como un sistema estratégico activo, con resultados observables en violencia, delincuencia y productividad policial, y con efectos institucionales que trascendieron el ámbito operativo. Su implementación sentó las bases para un modelo de gestión orientado a resultados, seguimiento técnico y mejora continua. Su fortalecimiento dependerá menos del diseño del instrumento que de la madurez organizacional necesaria para sostenerlo y profundizarlo en el tiempo.

Recomendaciones

- Consolidar el HEI como modelo institucional permanente de conducción, seguimiento, evaluación y mejora continua, con apropiación transversal en todos los niveles de gestión y servicio policial.
- Diseñar y aprobar una guía institucional de operativización, seguimiento, evaluación y retroalimentación, con metodologías homogéneas, formatos estandarizados, mecanismos de verificación y criterios comunes de interpretación para corregir brechas y fortalecer la trazabilidad del cumplimiento.
- Fortalecer la cultura organizacional orientada a resultados mediante capacitación, socialización, asistencia técnica y consolidación de equipos de planificación y evaluación, con incorporación de la gestión de riesgos, amenazas, prospectiva y soporte institucional para sostener en el tiempo los resultados alcanzados.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2011). *Lecciones aprendidas*. BID. <https://doi.org/10.18235/0009742>
- BID (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* [Kaufmann, J., et al, editores]. BID. <https://doi.org/10.18235/0000016>
- BID (2016). *Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública* [Pasquetti, C., y Salas, C., editoras]. BID. <https://doi.org/10.18235/0006510>
- Calle, A., Wilson, V., Muñoz, C., Villanueva, D., y Franco, B. (2025). El control estratégico: evaluación y seguimiento en la planificación. *Ciencia y Desarrollo*, 28(1), 35–44. <https://doi.org/10.18235/0000016>

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval] (2020). *Diagnóstico de monitoreo de políticas y programas sociales 2020*. Coneval.
- García, M., y García, R. (2015). Aspectos conceptuales y metodológicos. En Kaufmann, J., et al. (eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (1–23). BID.
- Hernández-Sampieri, R., y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Education.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2018). *Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI)*. Mideplan.
- Policía Nacional del Ecuador (2026a). *Informe No. PN-DIRPLAN-CSEI-2026-005-INF: Informe de seguimiento y evaluación al cumplimiento de los lineamientos de corto plazo del Horizonte Estratégico Institucional "Servir y Proteger con Firmeza", versión 2, con corte 31 de diciembre de 2025*. Quito,
- Policía Nacional del Ecuador (2026b). *Informe No. PN-DIRPLAN-CSEI-2026-007-INF: Informe de los resultados obtenidos con la implementación del Horizonte Estratégico Institucional "Servir y Proteger con Firmeza", respecto de la seguridad ciudadana*. Quito.
- Policía Nacional del Ecuador (2026c). *Informe No. PN-DNPGE-CSEI-2026-016-INF: Informe sobre el estado de la matriz de seguimiento del Horizonte Estratégico Institucional "Servir y Proteger con Firmeza", versión 3*. Quito.
- Policía Nacional del Ecuador (2026d). *Informe No. PN-SCG-CEO-2026-0056-INF: Informe sobre las actividades realizadas y los resultados alcanzados en materia de seguridad por la Policía Nacional, en ejercicio de sus atribuciones y competencias*. Quito.
- Policía Nacional del Ecuador (2026e). *Informe No. PNE-DIRCOM-CERS-INF-010: Informe de evaluación respecto al alcance e impacto en redes sociales institucionales y medios de comunicación sobre el Horizonte Estratégico de la Policía Nacional del Ecuador*. Quito.
- Policía Nacional del Ecuador (2026f). *Informe No. PN-CG-DPL-2026-0010-INF: Informe de evaluación del Horizonte Estratégico Institucional "Servir y Proteger con Firmeza" en sus versiones 1 y 2, con corte 31 de diciembre de 2025*. Quito.
- Policía Nacional del Ecuador (2026g). *Informe No. PN-CG-DPL-2026-0018-INF: Informe de resultados de la implementación del Horizonte Estratégico Institucional "Servir y Proteger con Firmeza" en el nivel de violencia, delincuencia, productividad y acciones comunitarias 2025–2026*. Quito.
- Policía Nacional del Ecuador (2026h). *Horizonte Estratégico Institucional "Servir y Proteger con Firmeza"*. Quito.
- Policía Nacional del Ecuador (2026i). *Estrategia Operacional 3D – Debilitar, Desorganizar y Desarticular Estructuras Criminales*. Quito.
- Policía Nacional del Ecuador (2025). *Operativización del Horizonte Estratégico Institucional: Lineamientos para Direcciones Generales, Direcciones Nacionales, Zonas, Subzonas y Distritos a nivel nacional*. Guayaquil.
- Secretaría Nacional de Planificación (2024). *Guía Metodológica de Planificación Institucional*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación.

Estrategia Operacional 3D: Un nuevo paradigma de estrangulamiento del crimen organizado y desaceleración del crecimiento de la violencia

3D Operational Strategy: A New Paradigm for Strangling Organized Crime and Slowing the Growth of Violence

Pablo Vinicio Dávila Maldonado¹
Luis Tarquino Vinueza Calderón²
Anderson Gabriel Rodríguez Chiriboga³
Luis Daniel Chicaiza Sánchez⁴

Recibido: 05 de abril de 2026

Aceptado: 25 de abril de 2026

Publicado: 08 junio de 2026

Resumen


Ecuador registró, entre 2020 y 2023, un incremento sin precedentes de la violencia asociada con el crimen organizado. La tasa de homicidios pasó de 5,5 por cada 100 000 habitantes en 2018 a 47,25 en 2023, lo que ubicó al país entre los más violentos de América Latina. Este artículo analiza el fenómeno criminal que motivó la creación de la *Estrategia Operacional 3D* —iniciales de debilitar, desorganizar y desarticular estructuras criminales—, implementada por la Policía Nacional del Ecuador en enero de 2026. La metodología es descriptivo-explicativa, con enfoque cualitativo, basada en análisis documental y revisión bibliográfica. El estudio concluye que la *Estrategia 3D* responde a un diagnóstico técnico del fenómeno criminal y articula tres ejes de intervención policial diferenciada, bajo criterios de respeto a los derechos humanos y uso legítimo de la fuerza.


Palabras clave: crimen organizado; Estrategia Operacional; extorsión; minería ilegal; narcotráfico; seguridad ciudadana; violencia.

Abstract

Between 2020 and 2023, Ecuador saw a rise in violence linked to organized crime. The homicide rate rose from 5.5 per 100,000 inhabitants in 2018 to 47.25 in 2023. The country ranked among the most violent in Latin America. This article analyzes the criminal phenomenon that led to the creation of the 3D Operational Strategy —an acronym for “weaken, disorganize, and dismantle criminal

1 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, pablo70dm@gmail.com,  0009-0006-5831-5074

2 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, luvinue79@gmail.com,  0000-0003-0592-0386

3 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, ander.gabo.1996@gmail.com,  0009-0006-4479-5142

4 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, dannyfunky@hotmail.es,  0009-0008-1120-5278

structures”— implemented by the Ecuadorian National Police since January 2026. The methodology is descriptive-explanatory, with a qualitative approach, based on documentary analysis and a literature review. The study concludes that the 3D Strategy is based on a technical analysis of criminal activity and outlines three areas of targeted police intervention, guided by principles of respect for human rights and the legitimate use of force.

Keywords: citizen security; Ecuador; extortion; illegal mining; drug trafficking; Operational Strategy; organized crime; violence.

Introducción

Ecuador, considerado históricamente como un país relativamente seguro en una región determinada por conflictos armados y narcotráfico, registró entre 2020 y 2023 una transformación de su contexto de seguridad. La tasa de homicidios pasó de 5,5 por cada 100 000 habitantes en 2018 a 47,25 en 2023, tasa que ubicó al país entre los más violentos de la región y entre los de mayor deterioro de la seguridad a nivel mundial. Este incremento, equivalente al 759 % en cinco años, representa un punto de inflexión en la historia contemporánea ecuatoriana y evidencia la consolidación del crimen organizado como una de las principales amenazas para la seguridad ciudadana, el orden público y la convivencia pacífica (Human Rights Watch 2025).

El fenómeno criminal en Ecuador no constituye un hecho aislado, sino el resultado de la convergencia de múltiples factores estructurales que transformaron al país de zona de tránsito a plataforma estratégica para el narcotráfico internacional. La posición geográfica de Ecuador, ubicado entre Colombia y Perú —dos de los principales países productores mundiales de cocaína—, junto a su economía dolarizada, sus puertos marítimos de alta capacidad operativa y fronteras porosas —en especial la frontera norte— generó condiciones propicias para la consolidación de economías criminales complejas y la presencia de grupos delictivos transnacionales (International Crisis Group 2025).

Human Rights Watch (2024) documentó que, entre enero y junio de 2023, la Policía Nacional recibió más de 4600 denuncias de extorsión, cifra que duplicó la registrada en el mismo período para 2022. Además, los grupos criminales intensificaron los actos de violencia extrema, entre ellos, atentados con explosivos, asesinatos colectivos y ataques contra autoridades públicas, jueces, fiscales, periodistas y candidatos políticos. El asesinato del candidato presidencial Fernando Villavicencio, en agosto de 2023, constituyó un hito crítico en la crisis de seguridad de Ecuador, pues evidenció la influencia del crimen organizado sobre la institucionalidad democrática y la vida pública nacional.

En este contexto crítico, la Policía Nacional del Ecuador diseñó e implementó, en enero de 2026 la *Estrategia Operacional 3D* como instrumento operativo central para materializar el *Horizonte Estratégico Institucional* en el territorio. Esta herramienta no constituye una respuesta reactiva ni fragmentada. Se trata de un modelo integral de intervención territorial orientado a incidir de manera progresiva y diferenciada, en las capacidades, dinámicas y estructuras criminales que afectan la seguridad ciudadana.

Objetivo general

Analizar el fenómeno del crimen organizado en Ecuador durante el período 2020-2025 para fundamentar técnica y estratégicamente la creación de la *Estrategia Operacional 3D* orientada a la restricción de las capacidades operativas de estructuras criminales y a la desaceleración de la violencia mediante intervenciones policiales diferenciadas, focalizadas y territorialmente pertinentes.

Objetivos específicos

- Caracterizar las principales manifestaciones del crimen organizado en Ecuador —narcotráfico, minería ilegal, extorsión y sicariato— a partir de sus dinámicas territoriales, económicas y operativas, e impacto en los niveles de violencia y control social.

- Identificar la presencia e interacción de grupos criminales transnacionales y organizaciones delictivas locales que operan en red en Ecuador, con el fin de explicar su rol en la consolidación de economías criminales y ciclos de violencia territorial.
- Fundamentar la *Estrategia Operacional 3D* a partir de sus ejes y capacidades de intervención, orientados a debilitar capacidades, desorganizar dinámicas y desarticular estructuras criminales, en correspondencia con el diagnóstico del fenómeno criminal.

Alcance del estudio

El estudio establece la base técnica de la *Estrategia Operacional 3D* para justificar su implementación diferenciada, orientada al debilitamiento de las estructuras criminales y la reducción progresiva de la violencia.

Estado del arte

La literatura académica reciente sobre seguridad pública en Ecuador documenta de manera sistemática la transformación del país en un escenario crítico de violencia criminal. El Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OEEO 2024) presentó análisis cuantitativos que evidenciaron el aumento exponencial de los homicidios: de 2496 casos en 2021 a 4824 en 2022, lo que representa un aumento del 93,7 %. A 2023 se reportaron 8008 casos, lo que supone un incremento adicional del 66,8 %. Pontón y Rivera (2024) plantearon que es posible interpretar estos datos a partir de factores como la debilidad institucional, la corrupción sistémica y el colapso penitenciario.

International Crisis Group (2022) describió a Ecuador como un *paraíso perdido* frente al crimen organizado y señaló que la reconfiguración de los actores armados tras el Acuerdo de Paz en Colombia favoreció el desplazamiento de las disidencias de las FARC y otros grupos armados hacia la frontera norte de Ecuador. Entre otros factores de expansión, Álvarez (2022) examinó las cárceles como espacios de reproducción del crimen complejo, en el que más de 450 personas murieron en las masacres carcelarias entre 2021 y 2023. De igual modo, la fragmentación criminal

y su diversificación hacia economías ilícitas ha fortalecido al crimen a partir de la minería ilegal que genera entre \$800 y \$1000 millones anuales (*InSight Crime* 2023).

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC 2022) estableció cuatro pilares de acción contra el crimen organizado: perseguir, proteger, prevenir y promover. Este marco conceptual fue adoptado por la *Estrategia Operacional 3D*. Los estudios de Pan American Development Foundation, utilizados por el OEEO (2025) documentaron la presencia de carteles mexicanos —Jalisco Nueva Generación y de Sinaloa— de mafias europeas —albanesas, italianas, balcánicas— y grupos armados colombianos que operan en red con las bandas ecuatorianas (2025).

Hipótesis

La *Estrategia Operacional 3D* constituye una respuesta técnica frente al fenómeno criminal en Ecuador. Su diseño se fundamenta en la identificación de las causas que originan el crimen como el ingreso de drogas por las fronteras porosas, la minería ilegal, presencia de grupos criminales transnacionales y la diversificación de las economías criminales, que generaron ciclos de violencia territorial.

La herramienta articula tres ejes de intervención policial: debilitamiento de capacidades, desorganización de dinámicas criminales y desarticulación de estructuras. Estos ejes se orientan a la reducción progresiva de las capacidades operativas del crimen, bajo criterios de respeto estricto a los derechos humanos y el uso legítimo de la fuerza.

Organización del artículo

El presente artículo se estructura en cuatro secciones. La sección que sigue expone la metodología de investigación, con énfasis en el tipo, diseño y alcance del estudio. La segunda parte analiza las manifestaciones del fenómeno criminal: narcotráfico y uso de puertos, minería ilegal, extorsión, sicariato y presencia de grupos transnacionales en Ecuador. La tercera parte desarrolla la discusión, contrasta los hallazgos con la literatura y fundamenta la pertinencia de la *Estrategia Operacional 3D*. La sección 4 presenta las conclusiones.

Metodología

Tipo de investigación

De acuerdo con Hernández Sampieri *et al.* (2014) el presente estudio se clasifica como una investigación aplicada con enfoque cualitativo, ya que busca generar conocimiento útil para fundamentar decisiones de política pública en materia de seguridad ciudadana. El carácter cualitativo se evidencia en el análisis interpretativo de documentos oficiales, informes de organismos internacionales, estudios académicos y reportes de periodismo investigativo.

Diseño de investigación

El diseño metodológico corresponde a una investigación no experimental, transversal y descriptiva. No es experimental porque no manipula variables ni realiza intervenciones controladas, sino que observa y analiza el fenómeno criminal desde su contexto. Es transversal porque analiza datos correspondientes al período 2020-2025, aunque reconoce la evolución del fenómeno desde años previos.

Alcance de la investigación

El alcance es descriptivo-explicativo por cuanto caracteriza el fenómeno criminal en Ecuador a partir de sus principales manifestaciones, actores involucrados y dinámicas territoriales. De acuerdo con Hernández Sampieri *et al.* (2014) los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, características y perfiles de las personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno sometido a un análisis. Asimismo, es de alcance explicativo porque examina las relaciones causales entre los factores estructurales —ingreso de drogas, minería ilegal, presencia de grupos criminales— y el incremento de violencia.

Técnicas de recolección de datos

La principal técnica fue el análisis documental y la revisión bibliográfica sistemática. Para esto, se consultaron documentos oficiales de la Policía Nacional del Ecuador, en particular el *Horizonte*

Estratégico Institucional; informes de organismos internacionales y centros de investigación especializados como Human Rights Watch, UNODC, OECO e International Crisis Group; artículos científicos indexados; y reportes de periodismo investigativo publicados en *InSight Crime*, *Primicias* y *Código Vidrio*. Se priorizaron fuentes publicadas entre 2022 y 2026, con el fin de garantizar pertinencia y relevancia analítica.

Criterios de selección de fuentes

Los criterios de inclusión fueron verificabilidad, autoridad, actualidad y pertinencia temática. La verificabilidad se definió por la disponibilidad de URL accesible o DOI de las fuentes; la autoridad por la precedencia institucional reconocida o la trayectoria de sus autores; actualidad, en la que se priorizaron publicaciones entre 2022 y 2026; y la pertinencia temática por la relación directa entre crimen organizado, violencia, narcotráfico, minería ilegal, extorsión y seguridad en Ecuador. Se excluyeron fuentes sin respaldo institucional, documentos sin citas verificables y publicaciones anteriores a 2022, salvo aquellas que aportaron contexto histórico para comprender la evolución del fenómeno.

Método de análisis

El análisis de los datos se realizó mediante la triangulación de fuentes, técnica que, según Hernández Sampieri *et al.* (2014), fortalece la validez y confiabilidad de los hallazgos al contrastar información procedente de distintas fuentes. Durante el proceso, se identificaron patrones recurrentes en los documentos consultados, se examinaron las relaciones explicativas entre variables —por ejemplo, el ingreso de drogas por puertos y el incremento de la violencia en Guayaquil— y se construyeron categorías analíticas para organizar los hallazgos: narcotráfico, minería ilegal, extorsión, grupos criminales. La triangulación permitió contrastar cuando varias fuentes independientes coincidían en los mismos datos, lo que incrementó la consistencia interpretativa de las conclusiones.

Análisis del fenómeno criminal en Ecuador, 2020-2025

Narcotráfico y control de puertos: el puerto de Guayaquil como epicentro

El narcotráfico constituye la principal expresión del crimen organizado en Ecuador (OECD 2025). La ubicación geográfica del país, que cuenta con 586 kilómetros de frontera porosa con Colombia —productor del 61 % de la cocaína mundial— y limítrofe con Perú —segundo productor global—, contribuyó a que Ecuador pasara de ser zona de tránsito a una plataforma estratégica del tráfico internacional de drogas.

La economía dolarizada facilitó las transacciones ilícitas y el lavado de activos, mientras que la infraestructura portuaria de Guayaquil, que moviliza el 85 % de las exportaciones no petroleras, se consolidó como el principal punto de salida de la cocaína hacia Europa y Estados Unidos. Entre enero y mayo de 2023, el puerto de Guayaquil concentró el 68 % de las incautaciones portuarias con 18,1 toneladas. Por el puerto transita aproximadamente 2,4 millones de contenedores anuales, lo que plantea una tarea de inspección compleja, especialmente, en contextos de recursos limitados (International Crisis Group 2024).

Las cifras de incautación reflejan la magnitud del problema. Según datos de la Policía Nacional citados por International Crisis Group (2024) en 2019 se incautaron 82 toneladas de droga; en 2021 cerca de 210 toneladas —90 % correspondientes a cocaína—; y en 2024 más de 213 toneladas, cifra que representó el 25 % de incremento frente al año anterior.

La UNODC (2022) identificó un cambio en las rutas del tráfico de drogas hacia Europa. La proporción de droga destinada a ese mercado pasó del 9 % en 2019 al 33 % en 2021 y al 34 % en 2022, dinámica asociada con el aumento de la demanda y precios elevados. Los métodos de ocultamiento de la droga incluyen la contaminación mediante la modalidad de gancho ciego, el uso de lanchas *go-fast* y semisumergibles detectados en las provincias de Esmeraldas, Guayas y El Oro entre 2019 y 2022.

El impacto del narcotráfico también se expresa en el microtráfico y el consumo interno. En barrios como El Guasmo, en Guayaquil, el 80 % de los homicidios está vinculado con disputas territoriales por puntos de venta de droga. En estos territorios vulnerables, algunas familias dependen económicamente de actividades asociadas con el mercado ilegal de las drogas en la que un gramo de droga puede costar \$2,0, los 25 gramos en \$60,0 y media libra de **krippy** en \$360. La violencia asociada incluyó 404 homicidios en la provincia de Guayas durante el primer semestre de 2022, de los cuales el 78 % estuvo relacionado con el microtráfico.

Minería ilegal: diversificación criminal y control territorial

La minería ilegal se consolidó como la segunda economía criminal en Ecuador, con una ganancia entre \$800 y \$1000 millones anuales, según las estimaciones del Gobierno (*InSight Crime* 2025). En junio de 2025, el presidente Daniel Noboa advirtió que esta actividad desplazó al narcotráfico como principal fuente de financiamiento del crimen organizado en Ecuador.

Esta actividad ilícita ofrece ventajas estratégicas para los grupos criminales: menor riesgo de detección en comparación con el tráfico internacional de drogas, posibilidad de lavar activos del narcotráfico mediante oro legal y control territorial en zonas con limitada presencia estatal.

Grupos criminales como Los Lobos, desarrollaron un modelo predatorio que transita de la extorsión a la apropiación total de las operaciones mineras. En el cantón Camilo Ponce Enríquez, de la provincia de Azuay, Los Lobos controlan 20 minas ilegales, extorsionan a 30 empresas privadas y regulan 40 grupos de mineros ilegales, lo que genera cuantiosas ganancias. El 70 % de la población vive en pobreza y la minería artesanal de subsistencia fue desplazada por la violencia criminal vinculada al cártel Jalisco Nueva Generación (*OjoPúblico* y *Código Vidrio*, 2023).

La UNODC (2025) publicó los delitos relacionados con la minería y confirmó la captura criminal del sector aurífero en Ecuador. Entre octubre de 2022 y agosto de 2023, Los Lobos intensificaron los secuestros, las intimidaciones,

sicariatos y extorsiones en los cantones de Camilo Ponce Enríquez y Tenguel. Este último ubicado en la provincia de Guayas. Un caso emblemático consistió en el asesinato de José Sánchez, exalcalde de Camilo Ponce Enríquez, ocurrido tras denunciar a Los Lobos y colaborar con la Policía.

Rivera-Rhon y Bravo-Grijalba (2023) identificaron cuatro enclaves productivos de la minería ilegal con gobernanza criminal: Buenos Aires, en Imbabura; Zaruma-Portovelo, en El Oro; Ponce Enríquez en Azuay; y las zonas amazónicas en Napo, Orellana, Sucumbíos y Morona Santiago. En estos territorios, las organizaciones criminales reemplazaron las funciones estatales, establecieron sistemas de regulación social, cobraron impuestos ilegales —vacunas—, y controlaron cadenas de valor desde la extracción hasta comercialización.

La masacre de 11 militares en Alto Punino —zona selvática entre Napo y Orellana— en mayo de 2025, durante un operativo contra la minería ilegal, evidenció la capacidad armada de los grupos criminales y la disposición de los Comandos de la Frontera —conocidos también la Mafia Sinaloa— para preservar el control del territorio.

Extorsión y sicariato: economías criminales de control social

La extorsión se consolidó como el delito más denunciado en Ecuador durante 2023 y 2024, lo que refleja la diversificación criminal frente a la presión estatal. Las cifras oficiales evidencian un crecimiento acelerado: de 1570 denuncias en 2018 se pasaron a 8472 en 2022; en 2023 aumentaron a 21 967 casos y, en 2024, se mantuvieron en 22 228 (*InSight Crime* 2023). Hasta julio de 2024, la Policía Nacional reportó 13 282 denuncias, lo que representó un incremento del 121,33 % respecto al 2023 (*Ecuador Chequea* 2025).

El Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 registró un aumento significativo de llamadas por extorsión: de 2228 en 2023 a 8741 en 2024, con un promedio diario de 46 llamadas, frente a 11 en el año previo. En Guayaquil, entre enero y marzo de 2024, los secuestros y extorsiones pasaron de 120 a 618 casos, pese al estado de excepción y toque de queda. La provincia de Guayas concentró 650 denuncias, seguida de Esmeraldas, con 189, y Pichincha con 166.

Los montos exigidos varían según las víctimas: entre \$2000 y \$200 000 por secuestro extorsivo. Los grupos criminales encontraron en las vacunas una fuente de ingresos rentable y de bajo riesgo, con menor logística y alto impacto intimidatorio. Los sectores más afectados incluyen transporte público, comercio formal e informal, empresas mineras, agricultores y ganaderos. En los barrios de Guayaquil, Quevedo y Durán, el pago de vacunas se normalizó como costo diario.

El sicariato constituye el brazo armado del control territorial y la expresión más extrema de la violencia criminal. Los homicidios aumentaron de 1129 en 2018 a 3566 en 2024, mientras que los asesinatos pasaron de 2496 en 2021 a 8008 en 2023. Estas cifras ubicaron a Ecuador como el país más violento de Sudamérica, con una tasa de 47,25 homicidios por cada 100 000 habitantes. El 80 % de los homicidios se relaciona con disputas territoriales entre grupos criminales (OECD 2025).

La violencia contra las autoridades públicas es otro fenómeno grave. Human Rights Watch (2025) documentó que al menos 15 jueces o fiscales fueron asesinados desde 2022. En 2023, el alcalde de Manta, Agustín Intriago, fue asesinado cuando visitaba unas obras de alcantarillado, mientras que el candidato presidencial Fernando Villavicencio fue asesinado con tres disparos durante un acto de campaña en Quito el mismo año.

Estos crímenes evidencian la estrategia de intimidación sistemática que utilizan estos grupos contra el Estado y la sociedad civil. También buscan generar espacios de impunidad y debilitar la capacidad institucional para enfrentar el crimen organizado.

Presencia de grupos criminales transnacionales en territorio ecuatoriano

La zona fronteriza entre Ecuador y Colombia concentra la mayor presencia de grupos armados y estructuras criminales transnacionales. De acuerdo con el Departamento de Estado de Estados Unidos, en esta frontera operan 11 grupos criminales activos: cinco de origen colombiano y seis ecuatorianos. Entre los grupos colombianos identificaron a las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como el Frente Alonso Cano; los Comandos de

la Frontera; el Frente Urías Rondón; el Frente Carolina Ramírez; y la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano vinculada a la Segunda Marquetalia. También se registran células del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Tren de Aragua, organización de origen venezolano (International Rescue Committee 2024).

Entre las bandas ecuatorianas que operan en red con los carteles internacionales se encuentran Los Choneros, identificados como brazo logístico del cartel de Sinaloa, y a Los Lobos, vinculados al cartel Jalisco Nueva Generación. A estas estructuras se suman Los Tiguerones, Los Patones, Los Gánsters y Las Águilas que participan en el narcotráfico, tráfico de armas y municiones, minería ilegal, extorsión, sicariato y lavado de activos. El OECO (2025) documentó que Los Choneros surgieron en la década de 1990 en Manta y dominaron el panorama criminal hasta 2020. Ese año el asesinato de su líder José Luis Zambrano, alias Rasquiña, provocó la fragmentación del grupo y una disputa interna entre facciones.

Por su parte, Los Lobos emergieron en 2019 en la cárcel de Turi, en Cuenca, tras su ruptura con Los Choneros. Desde entonces, la organización amplió su presencia territorial y se consolidó como una de las estructuras criminales con mayor alcance en Ecuador. Su líder, Wilmer Geovanny Chavarría, alias Pipo o Tuerto, estableció alianzas con el Tren de Aragua y grupos armados colombianos como los Comandos de la Frontera. Los Lobos se adjudicaron el asesinato de Fernando Villavicencio y han sido vinculados con el control del microtráfico en la sierra central, la minería ilegal en Azuay e Imbabura, y operaciones en Napo, Orellana, Sucumbíos y Morona Santiago.

La frontera norte, integrada por las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, concentra altos niveles de conflictividad. Rivera-Rhon y Bravo-Grijalba (2023) explicaron que los grupos ecuatorianos se incorporaron a cadenas de valor del narcotráfico que antes eran controladas por organizaciones colombianas. Este proceso produjo una relación de interdependencia orientada a movilizar mayores volúmenes de drogas hacia mercados internacionales.

Estas dinámicas abarcan distintas fases de la economía ilegal. Incluyen el tráfico de

combustibles, el ingreso de precursores químicos, el cultivo de coca con plantaciones detectadas a menos de 15 kilómetros de la frontera, el procesamiento de clorhidrato de cocaína en laboratorios clandestinos y el control de rutas terrestres y fluviales.

La presencia de carteles mexicanos —como Sinaloa y Jalisco Nueva Generación— y las redes criminales europeas, incluidas estructuras albanesas, italianas y balcánicas, evidencia la globalización del crimen organizado en Ecuador según la UNODC (2022). Estas organizaciones compran cocaína, establecen células permanentes, invierten en infraestructura logística y entrenan a sicarios locales. A nivel interno, la dolarización facilita las transacciones ilícitas, mientras que la corrupción sistémica, documentada por múltiples investigaciones, permite que estas operaciones se desarrollen con relativa impunidad.

Discusión

Los hallazgos de esta investigación confirman que Ecuador experimentó un deterioro acelerado de su contexto de seguridad entre 2020 y 2023. El país dejó de ser caracterizado como un caso de relativa estabilidad regional y pasó a registrar uno de los niveles más altos de violencia homicida en América Latina. El fenómeno responde a la convergencia de factores estructurales que facilitaron la consolidación del crimen organizado transnacional.

El análisis documental arrojó cuatro causas que sustentan la necesidad de la *Estrategia Operacional 3D*. La primera, el ingreso masivo de drogas a través de las fronteras porosas y puertos con controles insuficientes. La segunda, la captura criminal de la minería ilegal. La tercera corresponde a la expansión de las economías criminales diversificadas, como la extorsión y el sicariato. Por último, la presencia de al menos 17 grupos criminales transnacionales que actúan mediante redes de cooperación, disputa y articulación territorial.

La primera causa es consistente con los análisis de International Crisis Group sobre la importancia estratégica de la ubicación geográfica de Ecuador. Los datos disponibles muestran que

el puerto de Guayaquil, responsable del 85 % de las exportaciones no petroleras y del movimiento de 2,4 millones de contenedores anuales, se consolidó como uno de los principales puntos de salida de droga hacia mercados internacionales.

El aumento de las incautaciones —de 82 toneladas en 2019 a 210 toneladas en 2021 y 213,9 toneladas en 2024— confirma una combinación de mayor flujo ilícito y capacidad de detección policial. Además, expertos citados por *InSight Crime* estiman que, por cada tonelada incautada, entre 5 y 10 logran salir del país.

El desplazamiento del destino de la droga desde Estados Unidos hacia Europa —del 9 % en 2019 al 34 % en 2022 según la UNODC— ayuda a explicar la presencia de redes criminales europeas, incluidas las estructuras albanesas, italianas y balcánicas, documentada en diversas fuentes. El cambio se relaciona con precios europeos hasta tres veces superiores y con la saturación del mercado norteamericano.

En este escenario, los carteles mexicanos operan como compradores mayoristas en alianza con bandas locales, entre ellas Los Choneros y Los Lobos. Esta articulación configura un ecosistema criminal horizontal de alcance transnacional.

La segunda causa identificada es consistente con las advertencias del presidente Noboa sobre el desplazamiento del narcotráfico como principal fuente de financiación criminal. La investigación documenta ingresos anuales de entre \$800 y \$1000 millones relacionados con las ventajas operativas que ofrece el negocio: menor riesgo de detección, lavado de activos, control territorial en zonas con débil presencia estatal y existencia de un mercado legal apto para el blanqueo de oro ilícito. En Camilo Ponce Enríquez, Los Lobos controlan minas, extorsionan empresas y regulan grupos de sableros. Este caso ilustra un modelo de control territorial que evoluciona desde la extorsión hacia la apropiación integral de operaciones productivas.

Los cuatro enclaves productivos identificados por estudios académicos —Buenos Aires, Zaruma-Portovelo, Ponce Enríquez y zonas amazónicas— sugieren la presencia de una gobernanza criminal asociada con la sustitución parcial de funciones estatales. El concepto de

gobernanza criminal, desarrollado por Lessing y Willis, describe prácticas como la regulación social, el cobro de impuestos ilegales, la resolución de conflictos y la provisión de servicios básicos por organizaciones criminales. En este contexto, la masacre de 11 militares en Alto Punino constituye un indicio del uso de la violencia por parte de las organizaciones criminales para sostener control territorial frente a los intentos estatales de recuperarla.

La tercera causa, relacionada con la extorsión y el sicariato, es consistente con la diversificación criminal como respuesta adaptativa a presión estatal. Las denuncias de extorsión aumentaron de 1570 en 2018 a 22 228 en 2024, mientras que los secuestros pasaron de 1129 en 2018 a 3566 en 2024. En 2024, la reducción temporal del 17 % en los homicidios durante los estados de excepción coincidió con el incremento de las extorsiones y secuestros. Este patrón, documentado por *Ecuador Chequea* (2025) sugiere que las organizaciones criminales diversificaron sus fuentes de ingresos ante la reducción de oportunidades asociadas al sicariato.

El impacto social de la extorsión trasciende el daño económico, pues produce temor generalizado y erosiona el tejido social. Testimonios recogidos en prensa muestran la normalización del pago de vacunas entre la población, término utilizado para referirse a pagos extorsivos, en sectores como el transporte, el comercio y la minería. Expertos estiman que entre el 20 % y 30 % de las extorsiones se denuncian. Esto implica que las cifras reales pueden ser hasta tres veces superiores a las oficiales, lo que limita la precisión de los diagnósticos y el diseño de políticas públicas.

La cuarta causa, relacionada con la presencia de grupos criminales transnacionales, es consistente con la teoría sobre el efecto derrame de los conflictos regionales. El Acuerdo de Paz suscrito en Colombia en 2016 contribuyó a reconfigurar el escenario criminal al incidir en la expansión de las disidencias de las FARC, el surgimiento de nuevas estructuras criminales y la fragmentación de grupos armados con autonomía operativa y capacidad violenta sobre la frontera norte de Ecuador.

La *Estrategia Operacional 3D*, constituye una respuesta técnica basada en diagnóstico riguroso cuyos ejes—debilitar capacidades, desorganizar dinámicas, desarticular estructuras—, junto con las tres estrategias de servicio policial diferenciado, configura una propuesta integral orientada a superar respuestas reactivas o militarizadas.

La adopción del marco de la UNODC —perseguir, proteger, prevenir, promover— alinea la *Estrategia Operacional 3D* con estándares internacionales. A su vez, la focalización territorial responde a una realidad heterogénea, lo que permite concentrar recursos en los territorios críticos sin desproteger zonas estables.

El énfasis en los derechos humanos y en el uso legítimo de la fuerza responde a observaciones de Human Rights Watch y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los excesos registrados durante los estados de excepción. La *Estrategia Operacional 3D* incorpora los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución, humanidad, no discriminación y rendición de cuentas, con el propósito de equilibrar la eficacia operativa y la legitimidad institucional.

Las limitaciones del estudio incluyen la imposibilidad de evaluar la efectividad operativa de la herramienta, implementada en enero de 2026, dos meses antes del cierre de la investigación. Estudios futuros deberán medir su impacto en la reducción de los homicidios, las extorsiones y secuestros; la desarticulación de estructuras criminales; la sostenibilidad del control territorial y la percepción ciudadana de seguridad.

Conclusiones

Se puede afirmar que entre el período 2020 y 2025 el crimen organizado en Ecuador se ha estructurado en torno a cuatro manifestaciones: narcotráfico, minería ilegal, extorsión y sicariato. Sus dinámicas territoriales, económicas y operativas explican su capacidad de expansión y adaptación de las economías ilícitas, así como en la generación de ciclos progresivos de violencia y control social. En este contexto, el narcotráfico se mantiene como eje articulador del fenómeno, con nodos estratégicos como el puerto de Guayaquil.

La minería ilegal se consolida como una economía altamente rentable y territorializada. Por su parte, la extorsión y el sicariato evidencian la evolución de los mecanismos de control y diversificación criminal que en conjunto permite comprender el acelerado incremento de los niveles de violencia en el país.

Se concluye que la configuración del fenómeno criminal responde a la interacción de múltiples actores, entre los que destaca la presencia de al menos 17 grupos criminales transnacionales que operan en red con organizaciones locales. Esta articulación ha generado un ecosistema criminal complejo, en el cual las estructuras nacionales han evolucionado hacia mayores niveles de autonomía y sofisticación, con participación activa en distintas fases de las economías ilícitas.

Este proceso ha sido reforzado por dinámicas regionales, como la reconfiguración de los actores armados tras el Acuerdo de Paz en Colombia. Estas condiciones, en conjunto, han consolidado formas de gobernanza criminal y control territorial que inciden directamente en la persistencia de la violencia.

En función de este diagnóstico, la *Estrategia Operacional 3D* cuenta con fundamento técnico y estratégico para responder a la complejidad del fenómeno criminal. Su enfoque diferenciado se orienta a debilitar capacidades, desorganizar dinámicas y desarticular estructuras criminales. Su diseño responde de manera coherente a las características identificadas del crimen organizado, ya que permite orientar intervenciones focalizadas y progresivas para la contención de la violencia. No obstante, su efectividad está condicionada por su sostenibilidad en el tiempo, la articulación interinstitucional, el fortalecimiento del sistema de justicia y el abordaje integral de las causas estructurales del crimen organizado.

Finalmente, el estudio aporta una comprensión integral del fenómeno criminal en Ecuador, al vincular el análisis empírico con un enfoque estratégico que respalda la implementación de la *Estrategia 3D* como instrumento de política pública. Esta contribución permite sustentar técnicamente su aplicación y establecer una base para evaluar sus resultados y formular respuestas estatales más articuladas. En este sentido, la

reducción sostenible de la violencia requiere intervenciones diferenciadas, planificación estratégica y coherencia entre los ámbitos de seguridad, justicia y desarrollo social.

Bibliografía

- Álvarez Velasco, C. M. (2022, enero). *Las cárceles de la muerte en Ecuador. Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/las-carceles-de-la-muerte-en-ecuador/>
- Ecuador Chequea. (2025, 11 de marzo). *Secuestros y extorsiones sostienen la economía criminal*. <https://ecuadorchequea.com/secuestros-y-extorsiones-sostienen-la-economia-criminal/>
- Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/otos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdo-final.pdf
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill Education.
- Human Rights Watch. (2024). *Informe mundial 2024: Ecuador*. <https://www.hrw.org/es/world-report/2024/country-chapters/ecuador>
- Human Rights Watch. (2025). *Informe mundial 2025: Ecuador*. <https://www.hrw.org/es/world-report/2025/country-chapters/ecuador>
- InSight Crime. (2023). *GameChangers 2023: Ecuador pierde el control sobre el crimen*. <https://insightcrime.org/es/noticias/gamechangers-2023-ecuador-pierde-control-crimen/>
- InSight Crime. (2025). *Las pandillas están detrás de la minería ilegal de oro en Ecuador*. <https://insightcrime.org/es/noticias/mientras-aumenta-presion-gobierno-las-pandillas-ecuatorianas-buscan-oro/>
- International Crisis Group. (2022, 4 de noviembre). *La oleada de violencia del narcotráfico en Ecuador*. <https://www.crisisgroup.org/es/cmt/latin-america-caribbean/ecuador/la-oleada-de-violencia-del-narcotrafico-en-ecuador>
- International Crisis Group. (2025, 12 de noviembre). *¿Un paraíso perdido? La lucha de Ecuador contra el crimen organizado*. <https://www.crisisgroup.org/es/rpt/latin-america-caribbean/ecuador/109-paradise-lost-ecuadors-battle-organised-crime>
- International Rescue Committee. (2024, noviembre). *Análisis de sensibilidad al conflicto en Ecuador*. <https://www.rescue.org/sites/default/files/2025-03/AN%C3%81LISIS%20DE%20SENSIBILIDAD%20DEL%20CONFLICTO%20%281%29.pdf>
- Martínez, J. D. (2024, 9 de abril). *Boletín anual de homicidios intencionales en Ecuador 2023*. Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. <https://oeco.pdf.org/boletin-semestral-de-homicidios-intencionales-en-ecuador/>
- Martínez, J. D. (2025, 5 de agosto). *Boletín semestral de homicidios intencionales en Ecuador: enero-junio 2025*. Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. <https://oeco.pdf.org/boletin-semestral-de-homicidios-intencionales-en-ecuador- semestre-2025/>
- OjoPúblico y Código Vidrio. (2024, 18 de agosto). *La zona del oro ilegal en Ecuador que se volvió el epicentro del crimen transnacional*. OjoPúblico. <https://ojo-publico.com/5269/el-centro-del-crimen-transnacional-por-el-oro-ilegal-ecuador>
- Pontón Cevallos, D., & Rivera Vélez, F. (2024). *Cinco perspectivas interpretativas sobre el incremento de la violencia en Ecuador*. *Sociología y Política Hoy*, (9),

139–167. <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/hoy/article/view/6833>

Rivera-Rhon, R. A., & Bravo-Grijalva, C. E. (2023). Gobernanzas criminales y enclaves productivos de la minería ilegal en Ecuador. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 15(2), 49–69. <https://doi.org/10.22335/rlct.v15i2.1734>

United Nations Office on Drugs and Crime. (2022). *Guía práctica para elaborar estrategias de alto impacto contra la delincuencia organizada*. https://www.unodc.org/cld/uploads/pdf/Strategies/Strategy_Toolkit_SP.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime. (2025). *Protección de los recursos estratégicos en América Latina y el Caribe: Lucha contra el crimen organizado, el lavado de activos y la corrupción en el sector minero*. <https://n9.cl/aclxlq>

Proximidad comunitaria inteligente (QR): Un modelo operativo de prevención, vinculación ciudadana e inteligencia territorial

Smart Community Proximity: An Operational Model for Prevention,
Community Engagement, and Territorial Intelligence

Walter Oswaldo Gómez Vargas¹
Necker Andrés Dávila Espín²
Mónica Alexandra Novillo Vallejo³
Richard Milton Carvajal Salazar⁴
Doris Alexandra Velásquez Mallamas⁵

Recibido: 10 de mayo de 2026

Aceptado: 15 de mayo de 2026

Publicado: 08 junio de 2026


Resumen


La transformación digital de los servicios de seguridad exige modelos que integren tecnología, participación ciudadana e inteligencia operativa. Este artículo propone el modelo de proximidad comunitaria inteligente mediante código QR como un sistema permanente de interacción, gestión de información y respuesta territorial, articulado a dos fases: diagnóstico e hiperfocalización territorial, y gestión de la información para la respuesta operativa. Mediante el uso de QR desplegados estratégicamente y asociados a mecanismos de identificación ciudadana, el modelo facilita el contacto directo con la comunidad, la recolección sistemática de información y la generación de insumos de inteligencia para la intervención táctica. Los datos de implementación nacional registran 8913 códigos QR instalados en el país y más de 2,8 millones de escaneos distribuidos en nueve zonas policiales.


Palabras clave: hiperfocalización; inteligencia territorial; prevención comunitaria; proximidad policial; seguridad pública; tecnología QR.


Abstract


The digital transformation of security services requires models that integrate technology, citizen participation, and operational intelligence. This article proposes the smart community outreach model

1 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, wokerarm1@gmail.com,  0009-0007-0032-7010

2 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, necker.davila528@gmail.com,  0009-0000-9041-3906

3 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, monica0214novillo@gmail.com,  0009-0009-1705-392X

4 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, rmcavajal1988@gmail.com,  0009-0000-4716-2865

5 Comando General de la Policía Nacional del Ecuador, doriss@hotmail.es,  0009-0003-8799-2697

using QR codes as a permanent system for interaction, information management, and localized response, structured in two phases: diagnosis and localized hyper-targeting, and information management for operational response. By using strategically placed QR codes linked to citizen identification systems, the model facilitates direct contact with the community, the systematic collection of information, and the generation of intelligence for tactical operations. National implementation data show 8,913 QR codes installed across the country and more than 2.8 million scans distributed across nine police districts.

Keywords: hyperfocalization; territorial intelligence; community-based prevention; community policing; public safety; QR technology.

Introducción

América Latina atraviesa una crisis de seguridad caracterizada por altas tasas de homicidio y concentración significativa de la violencia. Esta situación se relaciona con factores estructurales que han facilitado la expansión del crimen organizado que opera mediante redes transnacionales, control territorial y economías ilícitas. Este fenómeno produce impactos sostenidos en la sociedad y exige respuestas integrales por parte del Estado.

En este contexto, Ecuador experimenta durante los últimos diez años un deterioro acelerado de sus condiciones de seguridad pública, asociado con el crecimiento del crimen organizado, el microtráfico, la extorsión y otras formas de violencia. Los modelos tradicionales de proximidad policial han mostrado limitaciones para responder a las dinámicas criminales contemporáneas, caracterizadas por su movilidad, adaptabilidad y arraigo territorial.

Además, la brecha entre la institución policial y la comunidad constituye uno de los principales obstáculos para la prevención del delito, la recolección oportuna de información y la construcción de legitimidad institucional en el territorio. Por eso, incorporar tecnologías digitales al servicio de proximidad comunitaria representa una oportunidad estratégica para cerrar dicha brecha.

La sistematización de información y su integración con plataformas de inteligencia institucional permite superar las limitaciones del patrullaje reactivo y avanzar hacia modelos preventivos basados en evidencia. Estos procesos deben orientarse no solo a la detección del delito, sino también a su contención mediante anticipación operativa y fortalecimiento del vínculo con la ciudadanía.

El presente artículo propone un modelo de proximidad comunitaria inteligente mediante código QR como respuesta innovadora a estas demandas. El modelo articula tecnología, participación activa de la ciudadanía e inteligencia operativa en un sistema cohesionado, territorialmente focalizado y orientado a prevenir el delito.

Objetivo general

Analizar el modelo de proximidad comunitaria inteligente con código QR como una estrategia operativa de prevención, vinculación ciudadana e inteligencia territorial, orientada a fortalecer la anticipación operativa, la participación comunitaria y la legitimidad institucional de la Policía Nacional en contextos de alta conflictividad y vulnerabilidad situacional.

Objetivos específicos

- Describir los fundamentos y la estructura operativa del modelo con énfasis en la integración de tecnología digital accesible, proximidad policial y participación ciudadana en un sistema permanente de interacción territorial.
- Examinar la implementación del modelo, a partir de los datos de despliegue territorial y uso ciudadano, para valorar su viabilidad operativa, su nivel de apropiación social y alcance institucional.
- Evaluar el modelo con énfasis en su contribución a la detección temprana de riesgos, la respuesta operativa hiperfocalizada, el fortalecimiento de la confianza y la legitimidad institucional en el territorio.

Marco teórico

Proximidad policial y legitimidad institucional

La teoría sobre policía de proximidad plantea que la efectividad del servicio policial no depende de su capacidad reactiva, sino también del vínculo que la institución construye con la ciudadanía. Skolnick y Bayley (1988) y Trojanowicz y Bucqueroux (1990) sostienen que la confianza ciudadana constituye un recurso institucional fundamental para prevenir el delito y la gobernanza de la seguridad.

La percepción de seguridad ciudadana constituye un elemento central en esta discusión, ya que la reducción objetiva del delito no es suficiente si la población no se siente segura en su entorno. En este sentido, la percepción se construye a partir de la confianza, la cercanía y presencia efectiva de la policía en el territorio, lo que contribuye a consolidar la legitimidad institucional mediante interacciones constantes orientadas a la resolución de problemas.

Investigaciones recientes han profundizado esta relación. Gill *et al.* (2014), en una revisión sistemática sobre policía comunitaria, encontraron evidencia consistente de que este modelo incrementa la satisfacción ciudadana con la policía, fortalece la percepción de legitimidad institucional y mejora la percepción ciudadana del desorden en el territorio.

Weisburd *et al.* (2024) señalaron que los enfoques de policía comunitaria pueden subestimar sus propios efectos en la reducción del delito. Esto ocurre porque un mayor vínculo con la institución puede incrementar el reporte ciudadano de delitos, lo que distorsiona los indicadores de incidencia sin que refleje necesariamente un aumento real de la criminalidad.

En este sentido, Sarria y Astorquiza (2023) identificaron que la desconfianza hacia la policía es uno de los factores asociados con la no denuncia ciudadana, lo que configura un círculo vicioso: la baja legitimidad policial reduce el flujo de información disponible para la prevención y el control del delito.

Desde un enfoque más amplio, la literatura sobre seguridad ciudadana en América Latina ha destacado que la reducción sostenida de la violencia y la delincuencia requiere un enfoque que trascienda la represión y se oriente hacia la prevención, la participación comunitaria y la recuperación de la confianza institucional. En este sentido, las fuerzas de seguridad deben sustentar su participación en un modelo democrático que garantice la seguridad pública, contenga la criminalidad desde la prevención y no desde la persecución, y construya confianza en el territorio y con las comunidades (Frühling 2011).

Inteligencia territorial, hiperfocalización y reducción del delito

Desde el enfoque de policía orientada a problemas (Goldstein 1990), y el modelo de puntos calientes (*hot spot policing*) desarrollado por Sherman, Gartin y Buerger (1989), es necesario concentrar los recursos y capacidades en zonas geográficas con alta incidencia delictiva y vulnerabilidad. La hiperfocalización territorial permite optimizar el despliegue operativo, priorizar intervenciones y generar información pertinente para la toma de decisiones.

La teoría de la precisión policial propone aprovechar el potencial tecnológico para implementar estrategias de prevención más robustas, focalizadas en los factores que impulsan el delito en las áreas de mayor riesgo criminal. Este enfoque parte del principio de que el crimen se concentra en ciertos lugares y entre una minoría de personas, en una proporción aproximada de 80-20 (Weisburd *et al.* 2017).

Estudios señalan que la intervención policial en los puntos calientes produce una reducción moderada del crimen tanto en la zona intervenida como en las áreas vecinas. Tales hallazgos llevan a cuestionar la hipótesis del desplazamiento y respaldan los efectos disuasorios del modelo (Braga 2012).

La integración de la hiperfocalización territorial con mecanismos de participación ciudadana activa fortalece los resultados de las estrategias preventivas. Los modelos que combinan presencia policial focalizada con recolección sistemática de información comunitaria han

demostrado mayor eficacia que los enfoques reactivos o exclusivamente tecnológicos, al incorporar el conocimiento local como insumo clave para la inteligencia operativa.

Tecnología digital y seguridad pública: rol de los sistemas de información ciudadana

La literatura sobre uso de datos en la gestión policial ha documentado que incorporar tecnologías digitales favorece la recolección de información, reduce los tiempos de respuesta y brinda mayor transparencia (Afzal y Panagiotopoulos 2024). Asimismo, la adopción de tecnologías digitales en la Policía Nacional puede traducirse en estrategias más efectivas para prevenir y resolver delitos, lo que contribuye al uso eficiente de los recursos públicos destinados a la seguridad (Villalobos 2020).

Un elemento particularmente relevante para el modelo QR es el uso de tecnología accesible como vector de participación ciudadana. Las experiencias de aplicación de tecnologías digitales a la seguridad ciudadana muestran que los sistemas de reporte ciudadano en tiempo real permiten generar información delictiva de forma masiva y oportuna.

En Irak, Alameri *et al.* (2022) desarrollaron una aplicación móvil que permite a la ciudadanía reportar delitos con datos sobre ubicación georreferenciada, tipo de incidente y momento del evento. La herramienta facilita que múltiples usuarios informen sobre un mismo hecho en tiempo real, lo que permite a la policía validar la información mediante la coincidencia de reportes, mejorar la trazabilidad de los incidentes y fortalecer el monitoreo y la respuesta operativa mediante plataformas digitales centralizadas (Alameri *et al.* 2022).

El antecedente sugiere que los códigos QR pueden funcionar como herramientas de información y mecanismos activos de inteligencia comunitaria en tiempo real. Además, la investigación sobre tecnologías en el ámbito de la seguridad pública sugiere que las agencias alineadas con enfoques de policía comunitaria, policía

basada en inteligencia o intervención policial en puntos calientes, tienden a adoptar y usar más tecnología que aquellas centradas en enfoques reactivos. Asimismo, muestran mejores resultados operativos (Office of Justice Programs 2021).

Participación comunitaria y gobernanza local de la seguridad

La participación comunitaria en los procesos de seguridad pública no constituye un complemento de la acción policial: se trata de un componente estructural para la contención de la violencia. La policía comunitaria se basa en la construcción de relaciones de confianza y cooperación entre la institución policial y la comunidad. La evidencia señala que su efectividad depende de la interacción constante, el trato cercano y la comunicación permanente, ya que estos elementos favorecen la disposición de la población a colaborar y proporcionar información relevante sobre hechos delictivos.

Por consiguiente, sin una relación sostenida y de confianza con la comunidad, la capacidad de la policía comunitaria para prevenir y reducir el crimen es limitada (Malone y Dammert 2021). Un estudio en América Latina sobre prácticas exitosas de prevención comunitaria del delito evidencia que existen elementos comunes asociados con su efectividad, entre ellos, la relación eficiente entre ciudadanos y autoridades, la gestión de los derechos sociales y el empoderamiento ciudadano (Aguirre 2016).

Estos componentes se articulan en esquemas de gobernanza local participativa, en los que la colaboración entre actores públicos y comunitarios fortalece todas aquellas estrategias de seguridad desde un enfoque integral (Aguirre 2016).

Metodología

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo de carácter teórico-propositivo, complementado con el análisis de datos sobre la implementación del modelo QR. Se hizo una revisión sistemática de literatura especializada sobre proximidad

policial, inteligencia territorial, prevención del delito y tecnología aplicada a la seguridad pública. Para ello, se consultaron bases de datos académicas de alto impacto e impacto regional como Scopus, Redalyc, Google Scholar, y documentos institucionales, marcos normativos y experiencias comparadas de América Latina y otros contextos internacionales.

Desde esta revisión, se construyó el modelo QR mediante un proceso de diseño conceptual que integra los principios teóricos identificados con los requerimientos operativos del contexto policial ecuatoriano. Se incorporaron, además, datos de implementación desagregados por zona policial que permiten dimensionar el alcance territorial y la apropiación ciudadana del modelo a escala nacional.

Resultados: el modelo QR

Fase I – diagnóstico e hiperfocalización territorial

La primera fase define las condiciones de despliegue del sistema mediante un diagnóstico territorial hiperfocalizado. Este diagnóstico integra variables de incidencia delictiva, conflictividad social y vulnerabilidad situacional, con el fin de determinar las zonas prioritarias de intervención y la localización estratégica de los códigos QR.

Los dispositivos QR se instalan en puntos de alta circulación ciudadana dentro de las zonas priorizadas. Mediante estos dispositivos se habilitan tres funciones: el contacto ciudadano continuo con la unidad policial territorial; la capacitación comunitaria en materia de prevención y derechos; y, la recolección sistemática de información que se incorporan a procesos de análisis e inteligencia operativa institucional.

Fase II – gestión de la información, vinculación ciudadana y respuesta operativa

La segunda fase opera sobre la información generada en la fase anterior y la integra con los canales institucionales existentes, como el sistema

1800-Delito y el C4I2. Este proceso favorece la validación, trazabilidad y análisis sistemático de la información recibida, y permite generar productos de inteligencia, paquetes investigativos y líneas de intervención táctica hiperfocalizada. Estos elementos fortalecen la respuesta oportuna y la disuasión activa del delito.

Un elemento diferenciador de esta fase es la incorporación del código QR de la cédula de identidad como mecanismo de vinculación directa. Al escanear dicho código, la persona accede a un menú digital que centraliza programas y servicios institucionales de la Policía Nacional, la Cancillería y otras entidades del Estado. El recurso facilita el acceso a información oficial, trámites administrativos y canales de denuncia desde un único punto de contacto seguro y trazable.

Este mecanismo, además, reduce las barreras de acceso a los servicios de seguridad, amplía la base de participación ciudadana y fortalece el vínculo entre la institución policial y la comunidad. Con ello, contribuye a la construcción de legitimidad institucional en el territorio.

Alcance nacional: datos de implementación por zonas

La implementación del modelo QR alcanzó cobertura nacional, con distribución diferenciada por zonas policiales que responde a la lógica de hiperfocalización territorial que sustenta el modelo. Los datos consolidados registran 8913 códigos QR instalados a nivel nacional y un total acumulado de 2 810 480 escaneos. Las cifras muestran la magnitud del despliegue institucional y permiten aproximarnos al nivel de uso ciudadano del sistema.

La distribución por zonas evidencia una asignación estratégica de recursos, acorde con los niveles de incidencia delictiva y densidad poblacional de cada territorio, como se presenta en la tabla 1:

Tabla 1
Distribución nacional de dispositivos QR
y escaneos por zona

Zona	Total, escaneos	Número de QR Instalados	Promedio esc. / QR
Zona 1	184 096	584	315
Zona 2	130 272	541	241
Zona 3	419 209	593	707
Zona 4	290 468	1030	282
Zona 5	342 458	1719	199
Zona 6	74 563	414	180
Zona 7	173 616	544	319
Zona 8	510 871	2570	199
Zona 9	684 927	918	746
Total	2 810 480	8913	315 (prom.)

Fuente: Policía Nacional del Ecuador. Datos de implementación QR.

Elaboración: por los autores.

El análisis de los datos permite identificar los patrones operativos de alto valor interpretativo. Las zonas 9 y 3 registran los mayores promedios de escaneos por dispositivo, con 746 y 707, respectivamente. Estos valores muestran una alta intensidad de uso por unidad instalada, posiblemente asociada con zonas de alta densidad poblacional o elevada conflictividad, donde se genera mayor demanda de interacción digital con la Policía.

Por su parte, las zonas 8 y 5 concentran el mayor número absoluto de dispositivos instalados, con 2570 y 1719, respectivamente. Esta distribución sugiere que hay saturación territorial en zonas de alta prioridad operativa. La zona 8 registra 510 871 escaneos y concentra la mayor cantidad de códigos QR desplegados. En cambio, la zona 9, con 684 927 escaneos sobre 918 dispositivos, presenta el mayor volumen total de interacciones ciudadanas, lo que sugiere una intensidad de uso particularmente alta.

El promedio nacional de 315 escaneos por dispositivo muestra que el modelo no solo ha alcanzado cobertura territorial, sino que también registra un nivel relevante de uso ciudadano. Este comportamiento permite considerar al QR-IA

como un canal activo de contacto permanente entre la Policía Nacional y la población en el territorio.

Modalidades operativas del código QR: presencia preventiva y denuncia ciudadana

El modelo QR opera mediante dos modalidades funcionales diferenciadas pero complementarias. Estas modalidades están diseñadas para cubrir, por un lado, la presencia institucional activa y, por otro, la participación ciudadana directa en la prevención y en el suministro de información sobre delitos. Ambas constituyen el núcleo operativo del sistema y representan un aporte diferencial frente a otros modelos de proximidad policial.

Primer QR: presencia policial preventiva en locales comerciales

El primer componente del sistema consiste en instalar códigos QR en los locales comerciales del área de intervención. El dispositivo permite que personal policial realice visitas periódicas y escaneos durante el día, lo que fortalece la presencia preventiva y el acercamiento directo con la comunidad en sus espacios cotidianos de actividad económica.

Mediante interacciones sistemáticas, los servidores policiales dialogan con los comerciantes y la ciudadanía, escuchan inquietudes y necesidades, y construyen un vínculo de confianza basado en el contacto regular y la escucha activa. Además, el mecanismo produce un efecto disuasorio directo sobre la criminalidad al incrementar la percepción de control policial en el entorno comercial. Al mismo tiempo, activa un canal de inteligencia informal de alto valor: el conocimiento que los propios comerciantes poseen sobre las personas, dinámicas y situaciones de su entorno inmediato.

Desde el enfoque criminológico, el modelo se alinea con la teoría de actividades rutinarias de Cohen y Felson (1979). La teoría sostiene que la presencia de guardianes capaces en los espacios de mayor actividad reduce las oportunidades para la comisión de delitos. En este sentido, la visita policial periódica a los locales comerciales

—registrada y trazable mediante el escaneo del QR— opera como un mecanismo que la teoría identifica como factor clave de prevención situacional.

Este sistema contribuye a detectar y prevenir situaciones de riesgo, en especial, las relacionadas con extorsiones o amenazas contra el sector comercial. Estos delitos tienen un alto impacto en la percepción de inseguridad y en la actividad económica de las comunidades.

Al establecer un canal directo y periódico entre el servidor policial y el comerciante, el modelo reduce la asimetría de información que históricamente ha favorecido a los grupos extorsionadores. Además, refuerza el compromiso institucional de proteger a la ciudadanía y garantizar la seguridad en el territorio.

Segundo QR: denuncia ciudadana directa, segura y anónima

El segundo componente del sistema está dirigido a la ciudadanía en general. Con esta herramienta, los habitantes pueden presentar denuncias directas y seguras, así como adjuntar fotografías o videos de hechos y personas sospechosas. De este modo, la ciudadanía se convierte en colaboradora activa de la inteligencia policial, sin necesidad de acudir personalmente a una unidad policial ni exponer su identidad.

La información ingresada a través de este canal llega de manera inmediata al área investigativa de la Policía Nacional, con la garantía de protección de la identidad del denunciante. Este elemento es relevante en contextos de alta conflictividad, donde el temor a represalias constituye una de las principales barreras para la denuncia ciudadana. Al reducir el obstáculo mediante el anonimato y la inmediatez del canal digital, el sistema incrementa el flujo de información operativa disponible para los procesos de inteligencia institucional.

La incorporación de evidencia multimedia —fotografías y videos— como parte de la denuncia representa un salto cualitativo frente a los sistemas tradicionales de reporte ciudadano. Esta funcionalidad permite que la información recibida no solo active los protocolos de respuesta, sino que también pueda incorporarse como insumo investigativo. Con ello se fortalece la cadena de

valor que va desde la detección temprana hasta la intervención táctica y el procesamiento judicial.

Los primeros resultados de la implementación del componente son alentadores. Los moradores y comerciantes reportan una mayor sensación de seguridad, asociada con el incremento del control policial y con la disponibilidad de un canal ágil para alertar sobre actividades irregulares. Esta percepción positiva constituye un indicador de impacto relevante, pues la sensación de seguridad incide en la cohesión comunitaria, la actividad económica y la disposición ciudadana a colaborar con las instituciones de seguridad.

Sinergia entre las dos modalidades: un sistema de doble vínculo

La articulación de estas dos modalidades —presencia policial activa en comercios y denuncia ciudadana anónima— configura un sistema de doble vínculo. Por un lado, el servidor policial se acerca a la ciudadanía de manera proactiva, regular y visible, genera confianza y recopila información de forma directa. Por otro lado, la ciudadanía dispone de un canal seguro para reportar situaciones de riesgo de manera autónoma, sin depender de la presencia física del agente.

Esta doble dimensión distingue al modelo QR de los sistemas unidireccionales de denuncia y esquemas de patrullaje que carecen de mecanismos de seguimiento ciudadano. El sistema crea un circuito de información bidireccional, continuo y trazable, que robustece los procesos de inteligencia operativa con datos que provienen de la observación policial directa y del conocimiento ciudadano sobre el territorio. De este modo, amplía la capacidad institucional de anticipación, detección y respuesta frente a la violencia y la delincuencia.

Discusión

El modelo QR representa una innovación conceptual y operativa en el campo de la proximidad policial orientada a la contención de la violencia. Integra en un solo sistema tres dimensiones que suelen estar disociadas en la práctica institucional: la focalización territorial basada en evidencia,

la participación ciudadana activa y la producción de inteligencia operativa.

La consistencia del modelo con la evidencia internacional es relevante. Al igual que el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de Colombia, el QR estructura la acción policial sobre unidades territoriales, con responsabilidad operativa clara y mecanismos de contacto comunitario permanente. A diferencia de los modelos reactivos, incorpora la información ciudadana como insumo de inteligencia y sigue la lógica de los sistemas de policía orientada a problemas (*problem-oriented policing*). Esta lógica ha mostrado mayor evidencia favorable para reducir delitos específicos y construir confianza institucional.

La atención particular al sector comercial como espacio de intervención preventiva es pertinente en el contexto ecuatoriano. En este escenario, las extorsiones y las amenazas contra los comerciantes constituyen una de las manifestaciones más extendidas de la violencia criminal organizada. Al establecer una presencia policial periódica, trazable y dialogante en estos espacios, el modelo crea una barrera disuasoria y un canal de información privilegiado, que difícilmente puede obtenerse de los patrullajes aleatorios o sistemas de denuncia convencionales.

La dimensión tecnológica del modelo introduce ventajas comparativas relevantes. A diferencia de las plataformas digitales complejas, que requieren conectividad avanzada o dispositivos específicos, los códigos QR constituyen una tecnología altamente disponible, de fácil implementación y bajo costo operativo. Estas características amplían su potencial de adopción en contextos con recursos limitados.

Los más de 2,8 millones de escaneos registrados respaldan empíricamente esta afirmación: la ciudadanía ha adoptado el canal de manera masiva y sostenida. Esto evidencia que la tecnología resulta accesible, comprensible y es percibida como útil.

Sin embargo, la sostenibilidad del modelo como herramienta de contención de la violencia depende de las condiciones institucionales que deben garantizarse. La principal es la capacidad de respuesta: un sistema que recolecta información, pero que no genera respuestas visibles, erosiona la confianza ciudadana y desalienta la participación.

La integración con el C4I2 y el 1800-Delito busca atender esta condición. No obstante, requiere procesos de validación y análisis de la información ágiles, sistemáticos y orientados a la generación de productos operativos concretos. Del mismo modo, la protección de los datos personales y la gestión ética de la información ciudadana constituyen condiciones ineludibles para la legitimidad y sostenibilidad del modelo.

La experiencia internacional advierte sobre el riesgo de la hiperfocalización sin participación comunitaria. Los estudios sobre *hot spot policing* en Bogotá y otras ciudades latinoamericanas señalan que la concentración de la acción policial, cuando no incorpora involucramiento ciudadano, puede derivar en prácticas de control que generan fricción con la comunidad, en lugar de construir confianza. El QR-IA aborda este riesgo de manera estructural, al incorporar la participación ciudadana no como un complemento, sino como un componente operativo central del sistema.

Conclusiones

El modelo de proximidad comunitaria inteligente (QR) se consolida como una propuesta innovadora que integra de manera coherente tecnología digital accesible, proximidad policial y participación ciudadana en un sistema permanente de interacción territorial. Su diseño operativo, basado en fases de diagnóstico, hiperfocalización y gestión de información, supera las limitaciones de los modelos tradicionales de patrullaje reactivo, pues estructura un ciclo continuo de prevención, inteligencia y respuesta que fortalece la acción policial desde una lógica preventiva, participativa e inteligente.

El modelo QR se configura como una herramienta de inteligencia territorial y prevención del delito. Permite la detección temprana de riesgos, la generación de información operativa hiperfocalizada y la activación de respuestas oportunas, en especial, frente a delitos como la extorsión.

La combinación de presencia policial activa y denuncia ciudadana anónima configura un sistema de doble vínculo que fortalece la confianza, reduce las barreras a la denuncia y contribuye a la

legitimidad institucional. No obstante, su impacto sostenido depende de condiciones clave, como la capacidad de respuesta, la gobernanza ética de los datos y una cultura organizacional orientada a la acción preventiva y al servicio ciudadano.

Bibliografía

- Afzal, M., y Panagiotopoulos, P. (2025). Data in policing: An integrative review. *International Journal of Public Administration*, 48(7), 411–430. <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2360586>
- Aguirre Sala, J. F. (2016). La prevención comunitaria del delito a través de la gobernanza local. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 11(2), 383–418. <https://doi.org/10.14198/OBETS2016.11.2.01>
- Alameri, T., Alhilali, A. H., Ali, N. S., y Mezaal, J. K. (2022). Crime reporting and police controlling: Mobile and web-based approach for information-sharing in Iraq. *Journal of Intelligent Systems*, 31(1), 726–738. <https://doi.org/10.1515/jisys-2022-0034>
- Braga, A. A., Papachristos, A. V., & Hureau, D. M. (2012). Hot spots policing effects on crime. *Campbell Systematic Reviews*, 8(1), 1–96. <https://doi.org/10.4073/csr.2012.8>
- Cohen, L. E., & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588–608. <https://doi.org/10.2307/2094589>
- Frühling, H. (2011). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gill, C., Weisburd, D., Telep, C. W., Vitter, Z., & Bennett, T. (2014). Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: A systematic review. *Journal of Experimental Criminology*, 10(4), 399–428. <https://doi.org/10.1007/s11292-014-9210-y>
- Goldstein, H. (1990). *Problem-oriented policing*. McGraw-Hill.
- Malone, M. F. T., & Dammert, L. (2021). Policía de proximidad y confianza ciudadana. *Revista Criminalidad*.
- Strom, K. J. (2016). *Research on the impact of technology on policing strategy in the 21st century: Final report*. National Institute of Justice.
- Sarria Agudelo, A. F., & Astorquiza Bustos, B. A. (2023). Confianza institucional y la cifra negra de la criminalidad. *Política Criminal*, 18(35), 34–61. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992023000100034>
- Sherman, L. W., Gartin, P. R., y Buerger, M. E. (1989). Hot spots of predatory crime: Routine activities and the criminology of place. *Criminology*, 27(1), 27–56. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1989.tb00862.x>
- Skolnick, J. H., & Bayley, D. H. (1988). *Community policing: Issues and practices around the world*. National Institute of Justice.
- Trojanowicz, R. C., & Bucqueroux, B. (1990). *Community policing: A contemporary perspective*. Anderson Publishing Company.
- Villalobos Fonseca, H. (2020). El desarrollo tecnológico en materia policial: Una receta de éxito para la prevención del delito. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(1), 79–97. <https://doi.org/10.18359/ries.4243>
- Weisburd, D., Wilson, D. B., Gill, C., Kuen, K., & Zastrow, T. (2024). Are we underestimating the crime prevention outcomes of community policing? The importance of crime reporting sensitivity bias. *Journal of Law and Empirical Analysis*, 1(1), 162–179. <https://doi.org/10.1177/2755323X241233469>

Habilidades blandas en la educación superior: análisis de su desarrollo en estudiantes de formación docente

Soft Skills in Higher Education: An Analysis of Their Development in Teacher Training Students

Galo Alejandro Palacios Terán¹
Sofía Alexandra Zambrano Rosero²
Luis Andrés Mantilla Huasco³

Recibido: 03 de mayo de 2026

Aceptado: 15 de mayo de 2026

Publicado: 08 junio de 2026

Resumen

El desarrollo de habilidades blandas es un componente relevante de la formación integral de los docentes que comprenden la comunicación efectiva, el trabajo colaborativo, el pensamiento crítico, la empatía, la creatividad y adaptabilidad. Este artículo analiza el rol de tales capacidades en la educación superior, con énfasis en estudiantes de formación docente, a partir de una revisión teórica-empírica de estudios publicados en los últimos cinco años. La revisión muestra que incorporar sistemáticamente destrezas blandas en programas universitarios puede fortalecer la calidad de la formación docente y la práctica educativa, siempre que su enseñanza, seguimiento y evaluación se integren de manera explícita en el currículo.


Palabras clave: habilidades blandas; educación superior; competencias socioemocionales; práctica educativa; desarrollo profesional docente.

Abstract

The development of soft skills is a key component of the comprehensive training of teachers. These skills include effective communication, collaborative work, critical thinking, empathy, creativity, and adaptability. This article analyzes the role of these skills in higher education, with an emphasis on teacher education students, based on a theoretical and empirical review of studies published over the past five years. The review shows that systematically incorporating soft skills into university programs can enhance the quality of teacher training and educational practice, provided that their instruction, monitoring, and assessment are explicitly integrated into the curriculum.

Keywords: soft skills; higher education; socio-emotional competencies; educational practice; teacher professional development.

1 Universidad Central del Ecuador, gaplacios@uce.edu.ec,  0000-0002-0710-3139, Quito- Ecuador.

2 Universidad Central del Ecuador, sazambranor@uce.edu.ec,  0000-0002-7840-1475, Quito- Ecuador.

3 Instituto Superior Tecnológico Policía Nacional, luis.mantilla@isupol.edu.ec,  0009-0004-0820-3117, Quito- Ecuador.

Introducción

La educación superior enfrenta múltiples desafíos derivados de cambios sociales, culturales, tecnológicos y económicos que caracterizan a la sociedad del siglo XXI. En este contexto, la formación docente exige un enfoque integral que trascienda la transmisión de los conocimientos disciplinares y metodológicos, e incorpore el desarrollo de competencias socioemocionales y comunicativas.

Los sistemas educativos requieren docentes capaces de adaptarse a contextos cambiantes, gestionar la diversidad en el aula y promover los aprendizajes significativos. Las universidades cumplen un rol estratégico en la formación de profesionales de la educación con competencias cognitivas, interpersonales, comunicativas, reflexivas y éticas, necesarias para fortalecer su desempeño profesional a futuro.

Objetivo general

Analizar la relevancia de las habilidades blandas en la educación superior, con énfasis en su desarrollo en estudiantes de formación docente, para comprender su aporte a la formación integral y desempeño profesional.

Objetivos específicos

- Identificar las principales habilidades blandas requeridas en la formación de los estudiantes de docencia.
- Describir su importancia en el desempeño académico, personal y profesional de los futuros docentes.
- Examinar las estrategias pedagógicas que favorecen el desarrollo de las habilidades blandas en los procesos universitarios de formación docente.

Metodología

El presente artículo se desarrolló desde un enfoque cualitativo, de tipo documental y con alcance

descriptivo-analítico. El enfoque permitió comprender el fenómeno desde una perspectiva reflexiva, a partir de los principales debates académicos, las tendencias actuales e implicaciones pedagógicas de estas competencias en la formación integral de los futuros docentes.

La investigación se sustentó en una revisión bibliográfica y documental de fuentes académicas relacionadas con las habilidades blandas, la formación docente, las competencias socioemocionales, la educación superior y metodologías activas. Se analizaron artículos científicos, libros especializados, informes de organismos internacionales y documentos académicos publicados durante los últimos cinco años. Este criterio permitió priorizar información actual y pertinente para el objeto de estudio.

Se buscó recopilar información relevante para construir una base conceptual sólida sobre el objeto de estudio. También se consideraron los aportes de los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), junto con investigaciones recientes sobre la importancia de estas competencias en la profesionalización docente.

Para seleccionar las fuentes, se establecieron criterios de inclusión y exclusión. Se incluyeron documentos que abordaran directamente el objeto de estudio, así como publicaciones recientes con respaldo académico. Asimismo, se priorizaron fuentes relacionadas con las metodologías activas, evaluación formativa, práctica reflexiva y desarrollo profesional docente.

En cuanto a los criterios de exclusión, se descartaron documentos sin respaldo académico, publicaciones duplicadas, fuentes desactualizadas que no aportaban elementos significativos al análisis, y textos que abordaran las habilidades blandas desde una perspectiva empresarial o laboral, sin conexión directa con el campo educativo.

El proceso metodológico se desarrolló en varias fases. En primer lugar, se ejecutó la búsqueda y selección de fuentes académicas pertinentes. En segundo lugar, se efectuó la lectura crítica de los documentos, con el propósito de identificar ideas centrales, conceptos clave y aportes relevantes.

En tercer lugar, la información se organizó en categorías de análisis relacionadas con la conceptualización de las habilidades blandas, su importancia en la formación docente, las estrategias para su desarrollo y los desafíos vinculados con su evaluación. Posteriormente, se efectuó un análisis interpretativo de la información recopilada para establecer las relaciones entre los planteamientos teóricos y las necesidades actuales de la formación docente universitaria.

En cuanto a las categorías de análisis, se consideraron cuatro ejes: primero, la conceptualización de las habilidades blandas y su relación con las competencias socioemocionales; segundo, su relevancia en la educación superior y formación inicial docente; tercero, las estrategias pedagógicas que favorecen su desarrollo, tales como el aprendizaje colaborativo, el aprendizaje basado en problemas, la práctica reflexiva y proyectos de vinculación; y cuarto, los desafíos relacionados con su evaluación, especialmente por su carácter subjetivo y contextual.

La metodología adoptada permitió construir una reflexión teórica fundamentada sobre la necesidad de incorporar las habilidades blandas de manera transversal, sistemática e intencional en la formación docente universitaria. Si bien el estudio no incluyó la aplicación de instrumentos empíricos a una población específica, sus resultados ofrecen una base conceptual para futuras investigaciones orientadas al diseño de propuestas pedagógicas, curriculares y evaluativas que fortalezcan el desarrollo integral de los futuros docentes.

Marco teórico

Conceptualización

El concepto de *habilidades blandas* ha adquirido relevancia en el ámbito educativo y laboral en las últimas décadas, en respuesta a las transformaciones sociales, tecnológicas y económicas que demandan perfiles profesionales más integrales. Comprenden un conjunto de competencias socioemocionales, comunicativas, actitudinales y éticas que permiten a las personas interactuar de manera efectiva en distintos contextos sociales y

profesionales. A diferencia de las habilidades duras, vinculadas con el dominio técnico y disciplinar, las blandas son de carácter transversal, transferible y contextual, lo que las convierte en un eje clave para la formación a lo largo de la vida.

Desde una perspectiva conceptual, influyen en el desempeño académico, laboral y social, incluso —en determinados contextos— en mayor medida que las habilidades cognitivas tradicionales. Esta idea ha llevado a replantear los modelos educativos centrados en la transmisión de contenidos y ha promovido enfoques que integren dimensiones emocionales, sociales y comunicativas del aprendizaje.

Según organismos internacionales como la Unesco y la OECD, las habilidades blandas constituyen un componente esencial de la educación del siglo XXI, ya que favorecen la formación integral del estudiante y su capacidad para desenvolverse en entornos complejos, diversos y cambiantes (Unesco 2021; OECD 2020). En este sentido, no solo contribuyen al desempeño profesional, sino también al desarrollo personal, la participación ciudadana y cohesión social.

Asimismo, la literatura reciente destaca que tales habilidades están relacionadas con el aprendizaje permanente y la empleabilidad. Según la OECD (2020), la adaptabilidad, la comunicación efectiva y el trabajo colaborativo permiten a los profesionales responder de manera flexible a los cambios del mercado laboral y a desafíos globales, lo que refuerza su valor estratégico en la educación superior.

Entre las habilidades blandas más citadas en estudios contemporáneos está la comunicación efectiva, el trabajo en equipo, el pensamiento crítico, la creatividad, la empatía, la resolución de conflictos y la adaptabilidad. Estas competencias se desarrollan progresivamente mediante la experiencia, la interacción social y la reflexión sobre la práctica. Es necesario integrarlas intencional y sistemáticamente en los procesos formativos universitarios, más allá de las actividades aisladas o extracurriculares.

Enfoques teóricos

Desde la perspectiva constructivista, el desarrollo de las habilidades blandas se concibe como un

proceso activo en el cual el estudiante construye su aprendizaje a partir de la interacción con otros y con su entorno. Este enfoque, sustentado en los aportes de Piaget y Vygotsky, plantea que las competencias socioemocionales se fortalecen mediante experiencias significativas que promueven la colaboración, el diálogo, la negociación de los significados y la resolución de problemas reales (Vygotsky 1978). En este marco, el aprendizaje se entiende como un proceso que favorece el desarrollo integral de la persona.

El constructivismo ha dado lugar a metodologías centradas en el estudiante, como el aprendizaje basado en problemas y el aprendizaje colaborativo que facilitan el desarrollo de habilidades al situar al estudiante en escenarios que demandan comunicación, liderazgo y responsabilidad compartida. En esta línea, Prince y Felder (2006) sostienen que las metodologías activas favorecen el aprendizaje significativo y el desarrollo de competencias aplicables a contextos profesionales.

Mientras tanto, el enfoque socioformativo plantea que las habilidades blandas deben desarrollarse en relación directa con la solución de problemas del contexto social, educativo y profesional. Desde este marco, la educación superior es la responsable de formar profesionales capaces de actuar con ética, compromiso social y responsabilidad, mediante saberes cognitivos, procedimentales y socioemocionales (Tobón 2022). Este enfoque enfatiza que el aprendizaje debe orientarse a proyectos y a la mejora de la realidad.

De manera complementaria, los enfoques humanistas resaltan la importancia del desarrollo integral y consideran a tales habilidades como medios para potenciar la autorrealización, la empatía y el respeto por las diversidades. Rogers (1983) sostuvo que un clima educativo basado en la aceptación, la congruencia y la comprensión favorece el desarrollo personal y profesional del estudiante. En la educación superior, este enfoque cobra relevancia porque promueve relaciones pedagógicas más horizontales, dialógicas y centradas en la persona.

En el ámbito de la formación docente, la convergencia de estos enfoques permite comprender a las habilidades blandas como competencias fundamentales para el ejercicio profesional. El rol

docente no se limita a la transmisión de conocimientos, sino que implica la mediación pedagógica, la gestión emocional, la comunicación efectiva, la resolución de conflictos e interacción constante con diversos actores del sistema educativo. Por ende, fortalecer estas competencias resulta clave para una práctica docente ética, reflexiva y socialmente.

Habilidades blandas en la formación docente universitaria

La formación inicial docente representa un espacio privilegiado para el desarrollo de estas destrezas, debido a la naturaleza relacional, ética y social de la profesión docente. Los futuros maestros no solo deben dominar los contenidos disciplinares y metodologías de enseñanza, sino también desarrollar las competencias que les permitan gestionar las diversidades, resolver conflictos, comunicarse de manera asertiva y establecer relaciones pedagógicas con sus estudiantes y colegas.

Estudios recientes señalan que las habilidades blandas se asocian con la calidad del desempeño docente, especialmente en aspectos como la gestión del aula, la motivación estudiantil, el clima escolar y la creación de ambientes de aprendizaje inclusivos (Saleem *et al.* 2024; Choquehuanca 2024). Estas investigaciones han mostrado que los docentes con mayores competencias socioemocionales tienden a presentar mejores niveles de satisfacción laboral y mayor efectividad en el aula.

Asimismo, la literatura especializada destaca que el desarrollo de las habilidades en la formación docente contribuye a fortalecer la identidad profesional y el compromiso ético del futuro educador. Según Darling-Hammond (2017), aquellos programas de formación que integran componentes reflexivos y socioemocionales favorecen una práctica docente más consciente, crítica y contextualizada.

En este contexto, las universidades enfrentan el desafío de integrar habilidades blandas en los planes de estudio y evitar su tratamiento aislado o superficial. La evidencia sugiere que deben promoverse mediante metodologías activas, las prácticas reflexivas supervisadas y experiencias formativas auténticas, como las prácticas preprofesionales y los proyectos de vinculación con la comunidad.

Finalmente, la formación docente universitaria debe asumir el desarrollo de tales habilidades como un eje estratégico para responder a las demandas actuales del sistema educativo. Integrar estas competencias de modo coherente y sistemático no solo mejora la calidad de la formación inicial, sino que también contribuye a construir sistemas educativos más humanos, inclusivos y orientados al desarrollo integral de los estudiantes.

Discusión

Importancia

La educación superior tiene por fin último formar profesionales competentes, críticos y comprometidos con la sociedad. En este sentido, las habilidades blandas desempeñan un rol estratégico, ya que complementan los conocimientos técnicos y favorecen el desarrollo integral del estudiante.

Las investigaciones señalan que los egresados universitarios con más desarrollo de estas destrezas presentan mejores oportunidades de inserción laboral y un desempeño profesional más favorable. En el caso de los docentes, se asocian con la calidad de la enseñanza y la construcción de ambientes de aprendizaje positivos.

Además, las habilidades blandas contribuyen al fortalecimiento de la ciudadanía, la convivencia democrática y la educación inclusiva, aspectos prioritarios en los sistemas educativos actuales. Por ende, su incorporación en la educación superior no debe limitarse a una dimensión laboral, sino que también debe comprenderse como parte de la formación ética, social y ciudadana del futuro profesional.

La formación inicial docente constituye una etapa clave para el desarrollo de las habilidades blandas, ya que es en esta etapa los futuros docentes construyen su identidad profesional y consolidan sus concepciones sobre la enseñanza y el aprendizaje. Su incorporación en programas universitarios permite preparar a los estudiantes para enfrentar los desafíos reales del aula, caracterizados por las diversidades culturales, las demandas emocionales y la necesidad de adaptación a contextos educativos cambiantes (Unesco 2021).

Entre las habilidades más relevantes en la formación docente se encuentra la comunicación asertiva, la empatía, el trabajo colaborativo y la capacidad de reflexión crítica. Estas resultan esenciales para la gestión efectiva del aula, la atención a la diversidad y la implementación de prácticas pedagógicas inclusivas e innovadoras. Otros estudios evidencian que los docentes con mayor desarrollo de capacidades socioemocionales logran establecer relaciones pedagógicas más significativas y generar climas de aprendizaje positivos (OECD 2020).

Desde una perspectiva pedagógica, el desarrollo de estas habilidades requiere de estrategias didácticas que trasciendan la enseñanza tradicional. Metodologías activas como el aprendizaje basado en problemas, el aprendizaje colaborativo y la práctica reflexiva han demostrado ser eficaces para fortalecer competencias como la toma de decisiones, la comunicación interpersonal y el pensamiento crítico en futuros docentes (Darling-Hammond *et al.* 2023). Estas metodologías permiten que los estudiantes experimenten situaciones cercanas al ejercicio profesional y reflexionen sobre su desempeño.

Asimismo, la formación docente orientada al desarrollo de habilidades favorece la autorregulación emocional y el bienestar profesional, aspectos esenciales para prevenir el agotamiento laboral y promover una práctica docente sostenible. Su ausencia puede estar relacionada con mayores niveles de estrés y abandono de la profesión docente, mientras que su fortalecimiento contribuye a la resiliencia, la motivación y el compromiso profesional a largo plazo (Schleicher 2023; OECD 2023).

Estrategias pedagógicas

Las metodologías activas se han posicionado como estrategias relevantes para el desarrollo de habilidades blandas en la educación superior. El aprendizaje basado en proyectos, el aprendizaje colaborativo y el aprendizaje-servicio permiten a los estudiantes enfrentar situaciones reales o simuladas, trabajar con otros, tomar decisiones y desarrollar competencias socioemocionales contextualizadas.

El uso de tecnologías digitales y entornos virtuales de aprendizaje constituyen un recurso valioso para fortalecer las habilidades blandas, de modo especial, en contextos de educación híbrida y a distancia. También facilitan la comunicación, la colaboración y la reflexión crítica entre los estudiantes. Por su parte, la tutoría académica y la práctica reflexiva son estrategias para acompañar el desarrollo en los estudiantes de formación docente.

Evaluación

La evaluación de las habilidades blandas representa uno de los principales retos en la educación superior, debido a su carácter subjetivo, contextual y progresivo. A diferencia de los contenidos conceptuales, estas competencias requieren de procesos de evaluación continua y formativa, basados en evidencias observables del desempeño estudiantil.

Entre los instrumentos más utilizados para evaluarlas están las rúbricas analíticas, la autoevaluación, coevaluación y observación sistemática que permiten tener una visión más integral del desarrollo de las competencias socioemocionales. Estos instrumentos consideran la percepción del propio estudiante y la valoración de sus pares y del docente.

No obstante, es necesario capacitar a los docentes universitarios en estrategias de evaluación auténtica que permitan valorar de manera rigurosa, contextualizada y transparente el desarrollo de habilidades blandas. Esto implica diseñar criterios claros, indicadores observables y actividades vinculadas con situaciones reales o cercanas al ejercicio profesional.

Desafíos e implicaciones

Los resultados del análisis teórico evidencian que, aunque estas habilidades son reconocidas como competencias esenciales en la formación docente universitaria, su integración sistemática en los planes de estudio todavía representa un desafío para la educación superior. Entre las principales dificultades se identifican la falta de lineamientos curriculares claros, la limitada formación del

cuerpo docente y la tendencia a priorizar contenidos disciplinares sobre el desarrollo socioemocional y ético de los estudiantes.

En este sentido, las instituciones deben incorporar estas habilidades de manera más activa en los planes de estudio. Esto implica diseñar políticas académicas, metodologías activas y estrategias de evaluación que permitan valorar no solo el dominio cognitivo, sino competencias como la comunicación efectiva, el trabajo colaborativo, la empatía, el pensamiento crítico, la adaptabilidad y la resolución de conflictos.

Asimismo, la discusión permite reconocer que el desarrollo de habilidades blandas no puede limitarse a asignaturas aisladas o actividades complementarias. Por el contrario, debe articularse con las prácticas preprofesionales, los proyectos de vinculación, la investigación formativa y los espacios de reflexión pedagógica. De esta manera, estudiantes de formación docente pueden experimentar situaciones reales que fortalezcan su identidad profesional y su capacidad para responder a contextos educativos diversos.

Limitaciones del estudio

Una de las limitaciones del presente artículo es su carácter documental, ya que el análisis se basa en la revisión de literatura académica y no en la aplicación de instrumentos empíricos a estudiantes de formación docente. Los resultados no permiten generalizar ni llegar a conclusiones sobre una población específica, sino ofrecer una aproximación teórica y analítica al tema.

Además, la selección de las fuentes se centró en estudios recientes, que si bien favorece la discusión y el diálogo actualizado, deja por fuera los aportes clásicos relevantes sobre formación socioemocional y profesional docente. Pese a estas limitaciones, el estudio aporta una base conceptual importante para futuras investigaciones empíricas.

Conclusiones

En relación con el objetivo de analizar la relevancia de las habilidades blandas en la educación superior, se concluye que estas constituyen un componente clave en la formación integral de los futuros docentes. Su desarrollo fortalece la empatía, la comunicación efectiva, el pensamiento crítico, el trabajo colaborativo y la capacidad de adaptación, destrezas necesarias para responder a los desafíos pedagógicos, sociales y emocionales de los contextos educativos actuales.

Respecto a las principales habilidades necesarias en la formación docente, se evidencia que la comunicación asertiva, la resolución de conflictos, la creatividad, la responsabilidad ética y la toma de decisiones son esenciales para mejorar la práctica pedagógica y construir ambientes de aprendizaje más inclusivos, participativos y humanizados.

En cuanto a las estrategias para su desarrollo, se concluye que las universidades deben integrar las habilidades blandas en los planes de estudio, mediante metodologías activas, prácticas pre-profesionales, proyectos colaborativos y espacios de reflexión. Estas experiencias permiten que los estudiantes no solo adquieran conocimientos teóricos, sino que también fortalezcan competencias socioemocionales aplicables a su futuro ejercicio profesional.

Finalmente, se recomienda continuar investigando sobre estos enfoques en la formación docente universitaria, con el fin de generar propuestas pedagógicas contextualizadas que contribuyan a una educación superior más pertinente, ética e inclusiva.

Bibliografía

- Cherres, A., Henckell, E., y Sandoval, J. (2025). Habilidades blandas en estudiantes universitarios. *Revista InveCom*, 5(2). <https://doi.org/10.5281/zenodo.13984800>
- Darling-Hammond, L., Hyster, M. E., y Gardner, M. (2023). *Preparing teachers for deeper learning*. Harvard Education Press
- Fuentes, G. Y., Moreno-Murcia, L. M., Rincón-Téllez, D. C., y Silva-García, M. B. (2021). Evaluación de las habilidades blandas en la educación superior. *Formación Universitaria*, 14(4), 49–60. <https://doi.org/10.4067/S0718-50062021000400049>
- López-Serrano, A., McGowan, N., Moreno-Ger, P., y Burgos, D. (2025). Teaching soft skills in higher education through serious games: Validation of the Compete! gamification. *Smart Learning Environments*, 12, Article 49. <https://doi.org/10.1186/s40561-025-00401-5>
- OECD (2020). *Global Teaching Insights. A video study of teaching*. OECD Publishing.
- OECD (2021). *Teachers at the Heart of Education Recovery*. OECD Publishing.
- OECD (2023). *Education at a glance 2023: OECD indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>
- OECD (2023). *Teachers' well-being and professional sustainability*. OECD Publishing.
- Ramírez Chávez, M. A., y Álvarez Morales, E. (2023). Habilidades blandas como alternativa de calidad en la educación superior. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(1), 2470–2481. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i1.431>
- Rozhnova, T., Sholokh, O., Tymoshko, H., Yakymenko, S., y Volotovska, T. (2024). The Future of Soft Skills Training: Innovations in the Higher Education System. *Cadernos de Educação Tecnologia E Sociedade*, 17(1),

- 472-481. <https://doi.org/10.14571/brajets.v17.n1.472-481>
- Saleem, A., Deeba, F., Warsi, L. Q., y Fatima, S. Z. (2024). An exploration of soft skills in relation to teaching competencies: A correlational study. *Migration Letters*, 21(S5), 1527–1539.
- Succi, C., y Canovi, M. (2022). Soft skills to enhance graduate employability. *Education + Training*, 64(5), 648–666. <https://doi.org/10.1108/ET-05-2021-0187>
- Trilling, B., y Fadel, Ch. (2022). *21st Century Skills. Learning for Life in our Times*. Jossey-Bass.
- Unesco (2021). *Reimagining Our Futures Together: A New Social Contract for Education*. Unesco. <https://doi.org/10.54675/ASRB4722>
- Unesco (2023). *Teachers and Teaching in a Changing World*. Unesco.
- World Economic Forum (2023). *The Future of Jobs Report*. World Economic Forum.
- World Bank (2024). Education and Skills for the Future. <https://www.worldbank.org/en/topic/education>
- Zavadska, T. (2026). Developing Teachers' Soft Skills within the New Educational Paradigm: Competences, Values, Indicators, Results. *Acta Pedagogica Vilnensia*, 49, 23-42. 10.15388/ActPaed.2022.49.2

Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales: surgimiento, historia y legitimidad legal-administrativa

University of Citizen Security and Police Sciences: Origins, History, and
Legal and Administrative Legitimacy

Francisco Zumárraga Aguinaga¹
Germán Eduardo Luzuriaga Hidalgo²
Pablo Edwin Bolaños López³

Recibido: 22 de mayo de 2026

Aceptado: 28 de mayo de 2026

Publicado: 08 junio de 2026

Resumen

La educación superior en Ecuador enfrenta el desafío de responder a fenómenos sociales complejos, como la inseguridad ciudadana. Este artículo analiza el proceso de creación de la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales, así como su configuración académica y legitimación institucional en el sistema de educación superior del Ecuador. La investigación adopta un enfoque cualitativo, de alcance descriptivo y exploratorio, mediante la revisión documental de fuentes institucionales, normativas y académicas en el período de 2022–2024. Se concluye que dicha universidad constituye una respuesta del Estado ecuatoriano orientada a profesionalizar a la Policía Nacional en el campo de las ciencias de la seguridad. Este proceso contribuye al fortalecimiento de las capacidades institucionales, la calidad académica y la formulación de políticas públicas basadas en evidencia y datos estratégicos.

Palabras clave: educación superior; legitimidad institucional; profesionalización policial; seguridad ciudadana.

Abstract

Higher education in Ecuador faces the challenge of addressing complex social issues, such as public insecurity. This article analyzes the process of establishing the University of Public Safety and Police Sciences and its academic development and institutional legitimization within Ecuador's higher education system. The research adopts a qualitative approach, with a descriptive and exploratory scope, through a documentary review of institutional, regulatory, and academic sources from 2022 to 2024. It is concluded that this university constitutes a response by the Ecuadorian State aimed at professionalizing the National Police in the field of security sciences. This process contributes to the strengthening

1 Dirección Nacional de Planificación y Gestión Estratégica Policía Nacional, Quito-Ecuador, franzua18274@hotmail.com,  0009-0008-3055-1870

2 Subdirección Nacional de Seguridad y Protección, Policía Nacional, Quito-Ecuador, german.luzuriaga@policia.gob.ec,  0009-0004-4735-1622

3 Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales, Quito-Ecuador, pablo.bolanoscsi@gmail.com,  0000-0002-7296-4197

of institutional capacities, academic quality, and the formulation of public policies based on strategic data.

Keywords: higher education; institutional legitimacy; police professionalization; public safety.

Introducción

En las últimas décadas, la educación superior en América Latina —en general— y en Ecuador —en particular— experimenta una transformación caracterizada por el aumento de la cobertura, la diversificación institucional y el fortalecimiento de los convenios en respuesta a las necesidades sociales, económicas y tecnológicas emergentes. Aunque la región ha ampliado el acceso a la educación superior, aún persisten brechas de inequidad asociadas a la desigualdad social en distintos ámbitos de los sistemas educativos (Gacel *et al.* 2024).

A esta situación se suma un contexto global caracterizado por crecientes desafíos que exige a las instituciones de educación superior (IES) replantear sus estrategias para diseñar carreras vinculadas con el desarrollo sostenible y la cohesión social (López 2023).

La calidad educativa constituye un desafío para las IES, que deben responder a una lógica común basada en el conocimiento, la internacionalización, la evaluación y la formación en competencias. La literatura sostiene que la calidad es un concepto integral, que articula los procesos académicos, las condiciones institucionales, la docencia, investigación y la capacidad de adaptación de las instituciones (Anchieta y Pernía 2022).

En ese contexto, la internacionalización emerge como un componente estratégico para fortalecer la calidad, promover la cooperación, diversificar las oportunidades formativas y consolidar las capacidades institucionales. Por tanto, el futuro de la educación superior latinoamericana exige integrar la innovación, la sostenibilidad, la calidad y la internacionalización como ejes transversales de una transformación orientada al desarrollo humano.

La educación superior en Ecuador ha transitado, en los últimos años, por procesos de

transformación orientados hacia la inclusión, la equidad y la calidad. Estos procesos se inscriben en un marco normativo sobre inclusión educativa, aunque persisten dificultades en su implementación como política y práctica institucional (Delgado *et al.* 2021). En este contexto, las IES enfrentan desafíos relacionados con el acceso, la permanencia y el éxito académico, en atención a condiciones sociales, interculturales y personales diversas.

En Ecuador la calidad en la educación superior se ha fortalecido desde un sistema de evaluación y aseguramiento que incorpora la autoevaluación, la evaluación externa y la mejora continua. La calidad ha transitado de modelos cuantitativos hacia esquemas mixtos orientados a la mejora continua (Moscoso *et al.* 2022). Desde 2008, los procesos de acreditación se volvieron más rigurosos, lo cual fortaleció e institucionalizó un modelo basado en estándares.

Las universidades ecuatorianas deben promover, de manera articulada, políticas integrales que garanticen derechos e igualdad de oportunidades, con el propósito de consolidar culturas orientadas a la excelencia y la justicia educativa.

En este contexto, la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) y el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Caces), promueven la creación y consolidación de instituciones educativas que respondan a necesidades específicas del país y problemas puntuales. La creación de universidades, carreras y rediseños curriculares forma parte de una política pública orientada a garantizar la calidad y pertinencia, así como la voluntad de construir espacios académicos que fortalezcan la identidad nacional y regional.

Este artículo describe el surgimiento y la legitimidad jurídico-administrativa de la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales (Usecipol) de la Policía Nacional, en tanto resultados de decisiones administrativas y demandas sociales vinculadas con la formación especializada en seguridad ciudadana. Asimismo, se busca identificar cómo la universidad ha configurado su identidad institucional, y cómo ha construido legitimidad a partir de la profesionalización policial.

Objetivo general

Analizar el proceso de creación y consolidación de la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales (Usecipol) así como **su legitimidad** jurídico-administrativa, en el marco de la educación superior ecuatoriana durante el período 2022-2024.

- Objetivos específicos
- Examinar los principales hitos que determinaron el proceso de creación y de fundación de la Usecipol.
- Identificar las dimensiones legales, administrativas y sociales que brindan sustento legal-administrativo a esta universidad.

Metodología

La metodología es cualitativa, con alcance descriptivo y exploratorio. El estudio parte de la revisión de documentos institucionales, entre ellos informes de gestión, resoluciones y otros instrumentos administrativos vinculados con la creación y el desarrollo de la Usecipol. Esta revisión permite identificar las bases normativas, administrativas y organizacionales que sustentan su surgimiento.

De manera complementaria, se consideran entrevistas exploratorias a actores clave, con el propósito de recuperar percepciones institucionales sobre el proceso de constitución, legitimación y proyección académica de la universidad. La combinación de revisión documental y entrevistas permite contrastar la información normativa con las interpretaciones de quienes participaron o conocen el proceso institucional.

Hallazgos

Presentación del caso

El 27 de diciembre de 2019 el Comando General de la Policía Nacional del Ecuador remitió al Ministerio de Gobierno el proyecto para crear

la Usecipol. El Ministerio reenvió este mismo proyecto, el 7 de enero de 2020, al Consejo de Educación Superior (CES) en cumplimiento con los requisitos legales y académicos exigidos.

Durante 2020 y 2021, el proyecto atravesó distintas revisiones por parte de las instancias encargadas de regular, evaluar y planificar la educación superior tales como el CES, el Caces y la entidad responsable de coordinar la planificación. En febrero de 2021, la Secretaría Técnica de Planificación emitió el pronunciamiento favorable para crear la Usecipol. Luego, en mayo de 2021, el Caces emitió el informe previo favorable, mientras que, en agosto del mismo año, el CES aprobó el informe conclusivo favorable y lo remitió a la Asamblea Nacional para el trámite correspondiente del proyecto de ley.

El 5 enero de 2022, la Coordinación General de la Unidad Técnica Legislativa emitió el informe técnico-jurídico no vinculante, en el cual concluyó que el proyecto de ley cumplía con los requisitos formales establecidos en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Posteriormente, el 15 de enero de 2022, el secretario general de la Asamblea Nacional remitió al presidente de la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales la resolución del Consejo de Administración Legislativa en la cual se calificó el proyecto de Ley.

El 28 de abril de 2022, se remitió a la Presidencia de la Asamblea Nacional el informe para primer debate. Este informe fue aprobado en la sesión ordinaria 2021-2023-077, instalada el 21 de abril de 2022 y reanudada el 27 de abril de 2022. Este avance fue resultado de la participación activa y relevante del equipo metodológico de la Policía Nacional, que conformó diversas mesas técnicas para incorporar los aportes sustantivos del Ministerio de Gobierno, del Caces, el Ministerio del Interior y asambleístas integrantes de la Comisión de Educación.

En febrero de 2023, equipo metodológico de la Policía Nacional promovió diversas reuniones estratégicas con actores relevantes en materia de seguridad ciudadana y educación superior, en atención a las observaciones formuladas durante

el primer debate del proyecto. El objetivo de las reuniones era fortalecer el informe para un segundo debate en la Asamblea. Estas reuniones contaron con el apoyo de:

- El Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito
- La Asociación Ecuatoriana de Municipalidades del Ecuador (AME)
- La Federación Nacional de Trabajadores de la Seguridad del Ecuador
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Consejo de Educación Superior
- Universidad de Cuenca
- Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí
- Servicio Nacional de Atención Integral de Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI)

Posteriormente, el 7 de marzo de 2023, la Comisión de Educación aprobó el informe correspondiente para el segundo debate. No obstante, la disolución de la Asamblea Nacional en mayo de 2023 interrumpió temporalmente el tratamiento legislativo del proyecto y suspendió la continuidad del debate parlamentario. En consecuencia, el proceso de creación de la universidad quedó sujeto a la reorganización institucional del órgano legislativo y a la instalación de una nueva Asamblea que reanudó las funciones en noviembre de 2023.

El equipo metodológico de la Policía ejecutó las acciones pertinentes para que el 4 de enero de 2024, se llevara a cabo la sesión 885 de la Asamblea, con el propósito de conocer y resolver el informe para el segundo debate del proyecto de ley. En esa misma fecha, el Comando General de la Policía Nacional del Ecuador y la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional autorizaron al coordinador del equipo metodológico a exponer el proyecto, así como a atender y subsanar las observaciones e inquietudes que presentó el Pleno de la Asamblea Nacional. Como resultado, el proyecto fue aprobado con 81 votos favorables.

Foto 1

Ponencia para la creación de Ley de la Universidad de la Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales



Fuente: Asamblea Nacional del Ecuador (2024).

Elaboración: por los autores.

El 8 de enero de 2024, la Presidencia de la Asamblea Nacional remitió al presidente de la República del Ecuador el proyecto de ley para su sanción. Posteriormente, el 7 de febrero de 2024, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República remitió al director del Registro Oficial el texto de la Ley para publicar. Finalmente, mediante Registro Oficial Suplementario 495 del 8 de febrero de 2024, se promulgó la ley de creación de la Usecipol, la cual marca el inicio de una nueva etapa en la educación superior vinculada con la seguridad ciudadana y las ciencias policiales, orientada a la excelencia académica y al fortalecimiento institucional.

Pertinencia de la Usecipol

En los últimos años, Ecuador experimenta un incremento significativo de delitos como robos, extorsiones, narcotráfico, ciberdelitos, redes criminales y lavado de activos. Esta situación ha generado una creciente presión social e institucional para fortalecer la formación y capacitación de los servidores policiales. Frente a estos factores, el Estado ecuatoriano ha impulsado reformas orientadas a modernizar y elevar la calidad del sistema de educación superior, profesionalizar a la Policía Nacional y fortalecer sus capacidades académicas y operativas (Unesco 2025).

Desde esta perspectiva, la Usecipol constituye un aporte estratégico a la sociedad ecuatoriana, no solo en beneficio del cuerpo policial, sino también de la ciudadanía en general. Su propuesta se orienta a la formación integral en seguridad ciudadana y ciencias policiales, apoyada en la innovación, el uso de las tecnologías y el fortalecimiento de las capacidades profesionales para la prevención del delito, la protección ciudadana y el mantenimiento de la seguridad y el orden público del país.

Su creación no solo responde a un marco jurídico-administrativo, sino también a la necesidad de profesionalizar la formación policial desde estándares académicos, éticos y técnicos acordes con los desafíos contemporáneos. Por ende, la Usecipol busca afianzar su legitimidad institucional mediante una oferta académica oportuna, especializada y articulada con las necesidades de la seguridad ciudadana.

Dimensiones del análisis

Dimensión legal-administrativa: reconocimiento oficial y normativa aplicable

La Usecipol se inscribe en un marco jurídico que regula el sistema de educación superior nacional que establece que las instituciones de educación superior deben responder a los principios de calidad, pertinencia, autonomía responsable y articulación con el desarrollo del país. La Constitución de la República del Ecuador (CRE) dispone que la educación superior forma parte de un sistema organizado, regulado y orientado al desarrollo— artículos 350 y 351—, lo que implica que toda institución de educación superior debe integrarse de forma coherente a las políticas públicas y al régimen de planificación estatal.

Gráfico 1
Línea de tiempo del proyecto de creación de la Usecipol



Fuente: elaboración propia (2026) con base en documentos institucionales y legislativos.

Elaboración: por los autores.

En este contexto, la LOES establece que para crear una universidad se debe cumplir con requisitos técnicos, académicos y de pertinencia, así como contar con informes favorables emitidos por los organismos competentes, entre ellos el CES, el Caces y el organismo nacional de planificación. Este procedimiento garantiza que las instituciones no respondan únicamente a criterios formales, sino también a las necesidades reales del desarrollo, conforme al principio de pertinencia establecido en el artículo 107 de la LOES.

Además, el proceso de creación de la Usecipol se articuló con los mecanismos de aseguramiento de la calidad. Estos mecanismos incluyen evaluaciones técnicas, la revisión de la propuesta académica y la verificación del cumplimiento de estándares normativos, lo que permite sustentar su pertinencia institucional, académica y administrativa. El informe del CES confirma que el proyecto cumplió los requisitos legales y reglamentarios, incluidos los principios de autonomía responsable, el cogobierno y la igualdad de oportunidades.

Por otra parte, la promulgación de la Ley de creación de la Usecipol en el Registro Oficial Suplementario 495, formaliza su reconocimiento jurídico dentro del sistema de educación superior consolida su legitimidad legal y habilita su funcionamiento académico. Este acto jurídico no solo representa la culminación del trámite legislativo, sino también el inicio de su integración formal al sistema educativo nacional.

Desde una perspectiva teórica, el aseguramiento de la calidad en la educación superior constituye un mecanismo fundamental para garantizar la pertinencia, la eficiencia y la transparencia institucional (Harvey y Green 1993; Unesco 2020). En este sentido, la Usecipol se configura como una institución que responde a los estándares contemporáneos de calidad, al alinear su estructura académica con las exigencias normativas y las demandas sociales.

En consecuencia, la dimensión legal-administrativa de la Usecipol forma parte de un proceso sólido de legitimación institucional, sustentado en el cumplimiento de la normativa vigente, la evaluación técnica especializada y la articulación con el sistema nacional de educación superior.

Estos elementos garantizan su validez como institución académica en un campo estratégico como la seguridad ciudadana.

Dimensión social: pertinencia y respuesta a necesidades ciudadanas

La pertinencia social de la Usecipol se fundamenta en la capacidad de la educación superior para responder a las necesidades de la sociedad, especialmente en contextos de creciente complejidad social y desafíos en materia de seguridad. La CRE establece como deber primordial del Estado garantizar la seguridad integral de sus habitantes —artículo 3— lo que posiciona a la seguridad como un eje central del desarrollo y del bienestar colectivo.

En este marco, la LOES reconoce en sus artículos 3 y 8 que la educación superior debe orientarse a la solución de problemas nacionales mediante la formación de profesionales competentes, la investigación aplicada y la vinculación con la sociedad. Este enfoque implica que las instituciones educativas deben diseñar su oferta académica en función de las demandas sociales, económicas y culturales del país, y promover la generación de conocimiento útil para la toma de decisiones y la transformación social.

La creación de la Usecipol responde precisamente a esta lógica de pertinencia, al constituirse como una institución especializada en seguridad ciudadana y ciencias policiales como áreas estratégicas para el Estado ecuatoriano. Según el principio de pertinencia, la educación superior debe articularse con la planificación nacional, el desarrollo científico y las necesidades del entorno social. Esta articulación se evidencia en la orientación académica de la universidad hacia la prevención del delito, la investigación criminal y la gestión de la seguridad.

Desde una perspectiva académica, la literatura señala que las universidades deben asumir un rol activo en la solución de problemas sociales complejos, mediante la promoción de la interdisciplinariedad y la innovación (Altbach, Reisberg y Rumbley 2009). En tal sentido, la formación de profesionales especializados en seguridad contribuye a mejorar la capacidad del Estado para prevenir la violencia, investigar delitos y garantizar el

orden público, aspectos claves para el desarrollo del Buen Vivir. Por ello, la Usecipol se consolida como un actor clave en la construcción de una sociedad más segura, equitativa y resiliente.

Contexto social y político

Incremento de la inseguridad ciudadana y percepción social de vulnerabilidad

Durante la última década, América Latina ha registrado un incremento significativo y sostenido en los niveles de criminalidad, especialmente en delitos relacionados con el crimen organizado, el narcotráfico y la violencia. La evidencia internacional muestra que la región concentra algunas de las tasas más altas de homicidios y delitos violentos en el mundo (UNODC 2019).

Ecuador, percibido históricamente como un país relativamente seguro hasta hace muy poco, atraviesa un deterioro de los indicadores de seguridad pública que a su vez incrementa la percepción de vulnerabilidad humana. Este escenario genera una mayor demanda de respuestas institucionales eficaces, entre ellas, la formación de profesionales especializados en seguridad. En ese marco la creación de la Usecipol responde a la necesidad de fortalecer las capacidades estatales para enfrentar nuevas modalidades delictivas mediante la profesionalización del talento humano en seguridad.

Profesionalización y modernización del sistema de seguridad

Los cambios en los modelos de seguridad y gobernanza pública evidencian la necesidad de transformar la formación policial hacia un enfoque académico, científico y multidisciplinario. La literatura especializada señala que las instituciones de seguridad deben incorporar conocimientos en criminología, análisis de datos, derechos humanos y tecnologías emergentes para enfrentar los desafíos (Bayley y Shearing 2001).

En este sentido, la creación de la Usecipol forma parte de la profesionalización de la seguridad, mediante una formación universitaria que

articula la teoría con la práctica, la investigación aplicada e innovación tecnológica. Este enfoque se alinea con estándares internacionales que reconocen el rol de la educación superior en la modernización de las instituciones de seguridad.

Reformas del Estado y políticas públicas orientadas al Buen Vivir y la seguridad integral

El Estado ecuatoriano ha priorizado la seguridad como un componente esencial del desarrollo y del Buen Vivir, al reconocerla como una condición para el ejercicio efectivo de los derechos. En ese sentido, las políticas públicas han enfatizado en la necesidad de fortalecer la institucionalidad, prevenir el delito y garantizar la seguridad integral mediante enfoques participativos y basados en derechos.

Asimismo, la educación superior ha sido concebida como un instrumento para construir capacidades estatales. La creación de la Usecipol se alinea con dichas prioridades y principios, al constituirse como una institución orientada a la formación de profesionales capaces de contribuir al diseño e implementación de estrategias de seguridad basadas en evidencia, innovación y respeto a los derechos humanos.

Además, el proceso legislativo que dio origen a la universidad evidencia la articulación entre distintos actores del Estado y la sociedad, lo que refleja un enfoque de gobernanza colaborativa en la formulación de políticas públicas

Discusión

El análisis del proceso de creación de la Usecipol evidencia la convergencia entre factores normativos, sociales y políticos. Estos factores permiten comprender su surgimiento como una respuesta estructural del Estado ecuatoriano frente a los desafíos contemporáneos en materia de seguridad pública.

Desde la dimensión legal-administrativa, los resultados muestran que la creación de la Usecipol no constituye un hecho aislado, sino el resultado de un proceso institucional alineado con los principios de pertinencia, calidad y planificación establecidos en la CRE y la LOES. Este hallazgo coincide con lo planteado por Harvey y

Green (1993), quienes sostienen que la calidad en la educación superior no solo se define por estándares técnicos, sino también por su capacidad de responder a las necesidades del entorno. En este sentido, la Usecipol cumple criterios de legitimidad legal-administrativa, pues fue sometida a procesos de evaluación técnica, validación normativa y aprobación legislativa.

Desde la dimensión social, se evidencia que la creación de la universidad responde a una necesidad real y creciente de profesionalización en el ámbito de la seguridad ciudadana. Esta orientación se alinea con los planteamientos de la Unesco (2020), que destacan el rol de la educación superior en la solución de problemas complejos de la sociedad, en particular, en contextos de violencia e inseguridad. Así, la Usecipol se posiciona como una institución orientada a generar conocimiento aplicado, con capacidad para fortalecer la respuesta del Estado frente a fenómenos delictivos emergentes.

El contexto social y político permite identificar que el incremento de la criminalidad y la percepción de inseguridad han sido factores determinantes en la formulación de políticas públicas orientadas a la seguridad integral. Este hallazgo es consistente con los estudios de la UNODC (2019), la cual señala que los países con mayores niveles de criminalidad tienden a fortalecer sus sistemas institucionales, incluida la formación especializada del talento humano.

La discusión revela una transición paradigmática en el modelo de formación policial: de un enfoque predominantemente operativo hacia uno académico, científico y multidisciplinario. Este cambio responde a tendencias internacionales en materia de seguridad, en las que se reconoce la necesidad de integrar conocimientos en criminología, tecnología, análisis de datos y derechos humanos (Bayley y Shearing 2001).

No obstante, su consolidación exige un modelo educativo que equilibre la formación teórica y práctica, garantice la calidad académica en el largo plazo y fortalezca la investigación científica en el ámbito de la seguridad. Además, la sostenibilidad institucional dependerá de su capacidad de adaptación a contextos cambiantes y de una

articulación efectiva con el sistema de educación superior y con las políticas públicas de seguridad.

Esta construcción metodológica y académica permite que la Policía Nacional, con apoyo de una institución de educación superior, fortalezca su modelo de servicio y contribuya a consolidar la seguridad ciudadana. Para ello, la formación de tercer y cuarto nivel debe sostenerse en estándares de calidad y excelencia académica, de modo que contribuya primero a la contención de la violencia y la delincuencia y, posteriormente, a su reducción. Este proceso también implica superar respuestas transitorias y avanzar hacia una articulación más consistente entre la planificación estratégica y la acción operativa. Sin embargo, la consolidación de la universidad requerirá procesos continuos de evaluación, mejora y adaptación institucional.

Conclusiones

La creación de la Usecipol evidencia un modelo efectivo de gobernanza pública interinstitucional. En este proceso, la articulación entre la Policía Nacional, los órganos de educación superior y la Función Legislativa permitió concretar una universidad especializada en las ciencias de la seguridad, mediante planificación técnica, continuidad administrativa y legitimación democrática. El proceso retoma una aspiración institucional sostenida por varias generaciones de servidores policiales, quienes identificaron la necesidad de transitar desde la praxis operativa hacia una profesionalización académica de alto nivel.

La Usecipol se consolida como una institución orientada a garantizar calidad, pertinencia y profesionalización del talento humano en el campo de las ciencias de la seguridad. Su creación se alinea con el marco constitucional y con los sistemas de aseguramiento de la calidad, y fortalece la capacidad del Estado para responder de manera estructural a los fenómenos sociales relacionados con la inseguridad ciudadana, la violencia y criminalidad.

La experiencia de la Usecipol se integra a las tendencias regionales de institucionalización académica de la seguridad. En este sentido, se posiciona como un instrumento estratégico

del Estado ecuatoriano para modernizar el sistema de seguridad y generar conocimiento aplicado. Además, ofrece un referente potencial para América Latina, en la medida que articula la planificación estratégica con la acción operativa y contribuye al cumplimiento sostenido de la misión institucional.

Recomendaciones

- Desarrollar un modelo educativo basado en competencias que integre de manera equilibrada, la formación teórica, práctica e investigativa. Este modelo debe incorporar metodologías innovadoras, como la simulación, el análisis de casos y el uso de tecnologías emergentes en ámbitos especializados de las ciencias de la seguridad
- Establecer mecanismos permanentes de coordinación con entidades del Estado, organismos de educación superior y tomadores de decisión, a fin de garantizar la pertinencia curricular y fortalecer el trabajo conjunto.
- Asignar recursos para el desarrollo de investigación científica, uso de tecnologías emergentes y el análisis de datos en seguridad ciudadana, con el propósito de aportar a la formulación de políticas públicas orientadas a responder a los fenómenos sociales asociados con la inseguridad.

Referencias

- Altbach, P. G., Reisberg, L., y Rumbley, L. E. (2009). *Trends in global higher education: Tracking an academic revolution*. UNESCO
- Anchieta-Barrios, L., y Pernía, J. C. (2022). Calidad, innovaciones y Objetivos de Desarrollo Sostenible: desafíos de la educación superior en América Latina. *Dissertare Revista de Investigación en Ciencias Sociales*, 7(2), 1–20. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10801218>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2024). *Ley de creación de la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales*. Registro Oficial, Primer Suplemento No. 495, 8 de febrero de 2024.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales. (2023). *Informe para segundo debate del Proyecto de Ley de creación de la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales*. Asamblea Nacional del Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales. (2022). *Informe para primer debate del Proyecto de Ley de creación de la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales*. Asamblea Nacional del Ecuador.
- Bayley, D. H., y Shearing, C. D. (2001). *The new structure of policing: Description, conceptualization, and research agenda*. National Institute of Justice.
- Cervantes Mata, C. M. (2024). El nuevo rol del profesor universitario en la etapa post-covid: formación y desarrollo de competencias docentes. *RIDE Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 14(28), e617. <https://doi.org/10.23913/ride.v14i28.1804>
- Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. (2024). *Resolución No. 013-SO-03-CACES-2024*. CACES.
- Consejo de Educación Superior. (2021). *Resolución RPC-SO-17-No.449-2021: Informe conclusivo sobre la creación de la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales*. CES.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.
- Delgado Valdivieso, K., Vivas Paspuel, D. A., Sánchez Ruiz, J., y Carrión Berrú, B. (2021). Educación inclusiva en

- la educación superior: propuesta de un modelo de atención en Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales*, 27, 14–27. <https://doi.org/10.31876/rsc.v27i.36485>
- Gacel-Ávila, J., Villalón-de-la-Isla, E. M., y Vázquez-Niño, G. (2024). La internacionalización de la educación superior en América Latina: una visión comparada intrarregional. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, 36(1), 310–334. <https://doi.org/10.54674/ess.v36i1.912>
- Harvey, L., y Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9–34.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill / Interamericana Editores.
- Inguanzo Arias, B., Guzmán Acuña, J., y do Nascimento, D. M. V. (2025). Género e interseccionalidad en la universidad: desigualdades, políticas y transformaciones. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, 37(1), 15–22. <https://doi.org/10.54674/ess.v37i1.1080>
- Ley Orgánica de Educación Superior. (2010). Registro Oficial Suplemento No. 298, 12 de octubre de 2010.
- López Segrera, F. (2023). Posibles futuros de la educación superior en América Latina y el Caribe: antecedentes, situación actual, escenarios y alternativas. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, 35(1), 29–57. <https://doi.org/10.54674/ess.v35i1.856>
- Moscoso Bernal, S. A., Marrero Fernández, A., y Álvarez Guzhñay, P. C. (2022). El surgimiento del concepto de calidad en educación superior y su aplicación en Ecuador: discusión teórica y descripción histórica del proceso en la evaluación de IES ecuatorianas. *Gestión I+D*, 7(2), 171–206.
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2021). *Informe de pertinencia sobre el proyecto de creación de la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales*. Secretaría Técnica Planifica Ecuador.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). *Global study on homicide 2019*. United Nations.
- Unesco-IESALC. (2020). *La educación superior en América Latina y el Caribe: estudios y tendencias*. Unesco.

Inteligencia estratégica antidelincuencial y protección de datos en Ecuador: aplicación del test de proporcionalidad

Strategic Crime Intelligence and Data Protection in Ecuador: Application of the Proportionality Test

Adriana Raquel Reyes Asanza¹

Luis Miguel Espinosa Baldassari²

Recibido: 19 de mayo de 2026

Aceptado: 22 de mayo de 2026

Publicado: 08 junio de 2026

Resumen

Este artículo examina el uso de la inteligencia estratégica antidelincuencial en el marco del derecho a la protección de datos personales en Ecuador, con énfasis en los riesgos derivados del tratamiento masivo de la información, el perfilamiento y monitoreo por parte de las autoridades. Se adopta una metodología cualitativa basada en la revisión documental y el análisis doctrinario. Además, se aplica el test de proporcionalidad como criterio de control jurídico. Se concluye que la eficacia preventiva solo resulta legítima cuando el tratamiento de los datos responde a fines determinados, minimiza la información recolectada, incorpora salvaguardas y se somete a mecanismos de control y rendición de cuentas.


Palabras clave: datos personales; inteligencia; legalidad; minimización; proporcionalidad; seguridad; transparencia.

Abstract

This article examines the use of strategic anti-crime intelligence within the framework of the right to personal data protection in Ecuador, with an emphasis on the risks arising from the mass processing of information, profiling, and surveillance by authorities. A qualitative methodology based on a review of the literature and doctrinal analysis is adopted. Furthermore, the proportionality test is applied as a control criterion. It is concluded that preventive effectiveness is legitimate only when data processing serves specific purposes, minimizes the information collected, incorporates safeguards, and is subject to control and accountability mechanisms.

Keywords: accountability; data protection; strategic intelligence; legality; minimization; proportionality; security; transparency.

¹ Instituto Superior Tecnológico Policía Nacional, Quito-Ecuador, raar1712753241@isupo.edu.ec,  0009-0000-3420-9708

² Universidad Internacional SEK, Quito-Ecuador, luis.espinosa@uisek.edu.ec,  0000-0001-7161-629X

Introducción

La evolución contemporánea de los esquemas de seguridad integral exige reinterpretar de manera constante los mecanismos de inteligencia estratégica antidelincuencial, especialmente en contextos que priorizan el respeto de los derechos fundamentales y la privacidad. En el marco de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales de Ecuador, es necesario revisar críticamente las técnicas y estrategias de inteligencia empleadas por los cuerpos policiales, con atención en la pertinencia, necesidad y proporcionalidad de la obtención y el tratamiento de los datos personales.

Este análisis adquiere mayor relevancia en el contexto ecuatoriano, donde la actuación policial debe responder a los nuevos desafíos delictivos y, al mismo tiempo, ajustarse a los marcos regulatorios. En este contexto, el presente artículo examina el concepto de inteligencia estratégica antidelincuencial en Ecuador y su marco de actuación en un Estado de derechos. Se evalúa los principios rectores de la inteligencia estratégica desde la lógica de la ciencia clásica moderna y su adaptación al paradigma de responsabilidad pública.

Asimismo, se identifican las oportunidades y los retos para la gestión policial (Noboa y Moreano, 2019; Moreano y Noboa 2018). Se aplica el test de proporcionalidad a casos concretos, con el propósito de identificar tensiones y sinergias entre la eficacia operativa y la protección de los derechos fundamentales.

Objetivo general

Analizar la inteligencia estratégica antidelincuencial aplicada a la seguridad integral del Estado ecuatoriano, con énfasis en el tratamiento de datos personales utilizados y a partir de los límites establecidos por la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, los derechos fundamentales y el test de proporcionalidad.

Objetivos específicos

- Analizar el rol de la inteligencia estratégica antidelincuencial como herramienta orientada a prevenir el delito, identificar los riesgos y detectar las amenazas.
- Examinar el tratamiento de los datos personales con atención en los procesos de recopilación, uso y almacenamiento de la información, a fin de determinar su adecuación a los límites establecidos por la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales.
- Aplicar el test de proporcionalidad para evaluar la legitimidad jurídica del uso de datos personales en la inteligencia antidelincuencial, e identificar los riesgos asociados con prácticas desproporcionadas que desbordan la protección de la privacidad y la dignidad humana.

La metodología empleada es cualitativa con corte jurídico doctrinal, basada en la revisión documental y el análisis argumentativo. En primer lugar, se delimitaron los conceptos operativos de inteligencia estratégica antidelincuencial y protección de datos, e identificaron los principios —finalidad, minimización, proporcionalidad, seguridad y rendición de cuentas— que condicionan el tratamiento de la información personal en contextos de seguridad integral del Estado.

En segundo lugar, se sistematizaron los escenarios típicos de intervención, como el monitoreo, perfilamiento, cruces de bases de datos y vigilancia focalizada, con el propósito de modelar las tensiones entre eficacia preventiva y derechos. En tercer lugar, se aplicó el test de proporcionalidad —idoneidad, necesidad y proporcionalidad— como matriz de evaluación. Para cada escenario se definió: el fin legítimo; la medida concreta de tratamiento; las alternativas menos lesivas; y las salvaguardas técnicas y jurídicas orientadas a reducir riesgos, tales como controles de acceso, trazabilidad, plazos de conservación y control.

La selección y revisión documental se efectuó desde los documentos alojados en las bases de datos de Scopus, Dialnet, Google Scholar, así

como en el repositorio jurídico de la Universidad Externado de Colombia. En la búsqueda se emplearon descriptores, entre ellos inteligencia antidelincuencial, test de proporcionalidad, seguridad integral del Estado, vigilancia y derechos fundamentales, y Ley Orgánica de Protección de Datos Personales Ecuador.

Se aplicaron los siguientes criterios de inclusión: documentos que aborden la relación entre actividades de inteligencia estatal y el derecho a la privacidad o la protección de datos personales; fuentes que desarrollen el test de proporcionalidad en contextos de seguridad pública; normativa nacional e internacional vigente sobre el objeto de estudio; y publicaciones en idioma español o inglés con respaldo académico o institucional verificable. Se excluyeron documentos sin identificación de autoría; fuentes sin fecha de edición y publicación; y materiales no relacionados con el contexto jurídico-institucional.

La principal limitación de la investigación es su carácter teórico-propositivo, pues los hallazgos derivan del análisis doctrinal y no de datos empíricos obtenidos de unidades operativas de inteligencia ecuatoriana. Aunque esta condición es coherente con el diseño cualitativo adoptado, restringe la generalización de los resultados a contextos específicos de implementación.

Fundamentos conceptuales

Inteligencia estratégica antidelincuencial en la lógica determinista y mecánica

La inteligencia estratégica aplicada al ámbito de la seguridad integral ha estado influenciada por la ciencia clásica moderna, en particular por la perspectiva mecánica y determinista que entiende la seguridad como resultado de la anticipación lógica y racional de las amenazas (Moreano y Noboa, 2019). Tal inteligencia se vincula con el paradigma de la disyunción y simplificación: prioriza la obtención, el procesamiento y el análisis sistémico de datos, con el propósito de identificar patrones delictivos susceptibles de intervención táctica.

Sin embargo, esta visión mecanicista es cuestionada por las sociedades actuales. La

criminalidad contemporánea se desarrolla en escenarios marcados por la volatilidad, la incertidumbre y la posnormalidad, en los que la predictibilidad rigurosa cede ante la necesidad de flexibilidad metodológica (Moreano y Noboa, 2018). En esta transición, el ejercicio de la inteligencia debe incorporar variables ético-legales, especialmente aquellas que delimitan los marcos de actuación frente al tratamiento de los datos personales.

Protección de datos personales: un derecho fundamental

La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales en Ecuador surgió como una respuesta al impulso internacional de reconocer el derecho a la autodeterminación informativa. Su marco normativo establece principios como legalidad, lealtad, finalidad, proporcionalidad y seguridad que deben atender las entidades públicas y privadas. En este contexto, el acceso, almacenamiento, análisis y difusión de información por parte de las unidades de inteligencia policial deben someterse al control previsto por esta ley, de modo que la eficacia para prevenir el delito se equilibre con la protección de dignidad y autonomía de las personas.

Surge una tensión entre los objetivos de la inteligencia estratégica y los derechos de protección de datos. En dicha tensión se impone la necesidad de aplicar mecanismos de control como el test de proporcionalidad, cuya función consiste en examinar si las restricciones al derecho a la privacidad superan un análisis de idoneidad, necesidad y proporcionalidad respecto a los fines perseguidos.

Estrategia argumentativa y paradigmas de actuación

De la disyunción a la complejidad

La literatura enfatiza en la transición del paradigma de la disyunción —propio de la ciencia clásica-moderna— hacia la comprensión de la inteligencia basada en paradigmas de articulación

compleja, que reconocen no solo la multiplicidad de las variables delictivas, sino también la variedad de derechos involucrados en operaciones policiales (Moreano y Noboa 2019). Este enfoque multidimensional exige que el operador policial integre información del entorno social, político, legal y psicológico, y que evalúe la eficacia operativa y el impacto de sus actuaciones sobre los derechos de las personas.

En Ecuador, el desafío consiste en superar un imaginario político, poco permeable a las prioridades vigentes en otros contextos regionales. Ello exige adaptar el sentido institucional alrededor del uso de la inteligencia y el respeto a los principios antes mencionados (Moreano y Noboa, 2018). La sofisticación de los delitos y la sensibilidad pública frente al abuso de poder refuerzan la legitimidad de la actuación policial solo cuando esta se fundamenta en criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

El test de proporcionalidad como eje de legitimación

El test de proporcionalidad constituye una herramienta clave para la actuación policial, para conocer si la intervención sobre los datos personales está justificada. Este test se compone de tres etapas interrelacionadas, que siguen a continuación:

- **Idoneidad o adecuación:** permite determinar si la medida de obtención o tratamiento de datos personales es apta para alcanzar el objetivo legítimo de prevención, investigación o persecución del delito.
- **Necesidad:** exige verificar que no existan medios menos lesivos para alcanzar el mismo fin de protección social.
- **Proporcionalidad en sentido estricto:** impone examinar el equilibrio entre la gravedad de la restricción y la importancia del interés público perseguido.

Este test no constituye una formalidad procesal, sino un filtro sustantivo de carácter garantista que obliga a justificar, caso por caso, toda medida restrictiva del derecho a la privacidad. En consecuencia, solo pueden considerarse legítimas las

medidas que superen el umbral de razonabilidad democrática.

Desafíos y oportunidades en la aplicación de la inteligencia estratégica antidelincuencial

Complejidad sociopolítica y legitimidad del accionar policial

La realidad ecuatoriana enfrenta el desafío de armonizar un aparato de inteligencia históricamente orientado a la eficiencia operativa con las exigencias normativas de transparencia y respeto de los derechos fundamentales (Moreano y Noboa, 2018). La transición hacia un modelo de seguridad ciudadana exige repensar las culturas organizacionales de la Policía Nacional e incorporar mecanismos de rendición de cuentas, auditoría interna y control judicial.

Por otra parte, la percepción pública de la peligrosidad delictiva puede presionar a los operadores institucionales para maximizar la obtención de información bajo criterios de urgencia, lo que tiende a subestimar los riesgos de vulneración a la privacidad. Este fenómeno evidencia la necesidad de renovar la formación de los agentes de la Policía con énfasis en ética profesional, derechos humanos y protección de datos, a fin de sentar las bases para una gestión más responsable y legítima (Noboa y Moreano, 2019).

Gobernanza de la seguridad y gestión de riesgos informativos

En relación con los paradigmas contemporáneos de gobernanza de la seguridad, el enfoque de riesgos sustituye a la lógica clásica de amenaza. La gestión de riesgos informativos exige delimitar con precisión los alcances y las limitaciones de obtener y almacenar datos personales en la inteligencia antidelincuencial. Es imprescindible adoptar protocolos que garanticen el cumplimiento de los principios de minimización, exactitud y temporalidad en el tratamiento de la información.

Estos protocolos deben privilegiar la obtención exclusiva de datos para cumplir los fines constitucionales en materia de seguridad ciudadana.

El diseño institucional debe asegurar que instancias y mecanismos independientes auditen los flujos de datos gestionados por los organismos de inteligencia y verifiquen la existencia de salvaguardas efectivas frente a potenciales abusos. La obligación de documentar operaciones y decisiones relativas a recoger y analizar datos personales constituye un componente de la Administración de justicia, del control jurídico y del fortalecimiento de la confianza ciudadana.

Casuística y proyecciones: aplicación del test de proporcionalidad

Escenarios típicos de tensión: del monitoreo a la intervención

Los escenarios de intervención de los organismos que componen el Sistema Nacional de Inteligencia suelen ubicarse en un espectro que va desde el monitoreo discreto de personas hasta el despliegue de operaciones encubiertas y recolección masiva de datos. En cada caso, el operador debe documentar y justificar la pertinencia de la medida, así como someterla a los tres niveles del test de proporcionalidad.

En un caso de monitoreo preventivo, por ejemplo, la vigilancia de espacios públicos, acompañada de la captación incidental de imágenes o datos personales solo puede considerarse legítima si se demuestra que la medida es idónea para prevenir la comisión de delitos, que no existe método menos invasivo —como el patrullaje físico— y que el interés en la seguridad pública prevalece sobre la afectación puntual de la privacidad (Noboa y Moreano, 2018).

La interceptación exige un estándar de justificación aún más riguroso en el ámbito de las comunicaciones. Esta medida solo puede admitirse bajo una orden judicial expresa y después de constatar que obtener datos resulta imprescindible ante la ineficacia de técnicas alternativas menos lesivas. En este supuesto, el test de

proporcionalidad exige una ponderación entre la gravedad del delito investigado y la intensidad de la restricción del derecho a la privacidad.

Recomendaciones para la consolidación de buenas prácticas

La aplicación sistemática del test de proporcionalidad debe institucionalizarse como práctica ordinaria dentro de las unidades de inteligencia estratégica antidelincuencial de la Policía Nacional. Para ello se requiere lo siguiente:

- Implementar procesos de capacitación continua sobre normas de protección de datos y criterios probatorios de proporcionalidad.
- Adoptar protocolos estandarizados para justificar la recolección, el tratamiento y la gestión de datos personales en operaciones de inteligencia.
- Establecer mecanismos de supervisión y control, incluidas la auditoría interna y la revisión judicial de las medidas restrictivas de derechos, y
- Fomentar una cultura de rendición de cuentas que permita a la sociedad conocer el alcance, los límites y las garantías aplicables a la intervención policial en materia de protección de datos personales.

Estas recomendaciones se alinean con la política editorial orientada al fortalecimiento de la investigación policial en Ecuador, pues promueven la reflexión teórica, el rigor metodológico y la protección efectiva de los derechos fundamentales.

Resultados

Los resultados muestran que la relación entre seguridad integral y protección de datos personales no debe entenderse como una confrontación entre intereses opuestos. La inteligencia estratégica antidelincuencial puede contribuir a prevenir el delito, sin embargo, su empleo debe sujetarse a reglas claras que protejan a las personas frente a posibles abusos. Por ello, la seguridad no

justifica cualquier tratamiento de datos, sino únicamente aquel que corresponda a una finalidad concreta, que sea necesaria y respete los derechos fundamentales.

Asimismo, los principales riesgos surgen cuando la información personal se utiliza de manera amplia, indefinida o sin controles suficientes. Esto puede ocurrir en prácticas como el tratamiento masivo de datos, el perfilamiento injustificado, el cruce de bases de información, el monitoreo permanente o la vigilancia desproporcionada. Frente a estos riesgos, toda medida de inteligencia debe responder preguntas básicas: qué datos se utilizarán, a quiénes corresponden, cuánto tiempo se conservarán, qué controles se aplicarán, bajo qué criterios de riesgo se procesarán y qué mecanismos de supervisión garantizarán su uso legítimo.

Finalmente, el test de proporcionalidad se presenta como una herramienta útil para ordenar y controlar el tratamiento de datos personales en actividades de inteligencia antidelincuencial. Su aplicación permite verificar si la medida es idónea para prevenir delitos, si resulta estrictamente necesaria y si mantiene un equilibrio razonable entre la seguridad pública y la protección de los derechos de las personas.

En este sentido, la inteligencia estratégica antidelincuencial puede ser compatible con la ley de protección de datos, siempre que incorpore salvaguardas como el control de accesos, la trazabilidad, la conservación limitada de la información, la supervisión institucional y la rendición de cuentas.

Discusión

El test de proporcionalidad permite analizar con mayor claridad cuándo el uso de datos personales en la inteligencia estratégica antidelincuencial es legítimo y cuándo puede convertirse en una actuación excesiva del Estado. Cuando una medida se plantea de forma amplia —por ejemplo, el monitoreo masivo sin una hipótesis concreta de riesgo o amenaza— su justificación pierde fuerza, porque puede afectar a personas que no tienen relación directa con un hecho delictivo y porque

podrían existir alternativas menos invasivas, como la focalización, la anonimización, la segmentación de datos o las auditorías posteriores.

En cambio, cuando la inteligencia estratégica se aplica en el marco de una investigación específica, con base legal, finalidad clara y controles institucionales, el tratamiento de los datos personales puede considerarse válido. Para concretar esta posibilidad, debe explicarse qué información se usa, por qué es necesaria, quién puede acceder a ella, durante cuánto tiempo se conserva y qué mecanismos existen para evitar abusos.

En el contexto ecuatoriano, este análisis exige no solo cumplir la ley, sino también fortalecer la confianza ciudadana mediante reglas claras, trazabilidad, supervisión y rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, la protección de datos no debilita la seguridad integral, por el contrario, contribuye a construir una inteligencia más responsable, eficaz y respetuosa de los derechos fundamentales.

Conclusiones

La inteligencia estratégica antidelincuencial constituye un componente relevante de la seguridad integral del Estado, en la medida en que permite anticipar riesgos, prevenir delitos y responder oportunamente a amenazas concretas. No obstante, su legitimidad depende de que su aplicación se mantenga estrictamente subordinada al respeto de los derechos fundamentales y a los límites establecidos por la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales.

El tratamiento de los datos personales por parte de las entidades de seguridad e inteligencia solo resulta jurídicamente válido cuando se sustenta en una finalidad legítima, una base constitucional y legal suficiente, y mecanismos de control orientados a prevenir abusos. La recopilación, el uso y el almacenamiento de información deben ser necesarios, proporcionales y verificables. Se deben evitar prácticas indiscriminadas que puedan derivar en vigilancia generalizada o en afectaciones indebidas a la privacidad y la dignidad de las personas.

El test de proporcionalidad se consolida como una herramienta jurídica esencial para evaluar la legitimidad del uso de datos personales en la inteligencia antidelincuencial, pues permite verificar que las medidas adoptadas sean idóneas, necesarias y proporcionales. Su aplicación sistemática contribuye a prevenir riesgos asociados al tratamiento masivo de información, al perfilamiento injustificado y a la vigilancia desproporcionada. De este modo, se garantiza que la seguridad pública no se convierta en un pretexto para vulnerar derechos fundamentales.

Bibliografía

- Bueno de Mata, F., Cabezudo, M., Dalia, G., Fontestad, L., Guerrero, S., Jiménez, M., et al. (2022). *El uso de las TICs en la cooperación jurídica penal internacional*. Tirant lo Blanch. <https://doi.org/10.69592/978-84-1359-690-7>
- Fuentes, I. (2019). Datos personales al servicio de la investigación y detección de infracciones penales. *Revista General de Derecho Procesal*, (48), 1-41. <https://www.semanticscholar.org/paper/a3bf438431edfc16bae5094e0a-04b235e656f6e1>
- Gaibor, D. (2025). Los datos biométricos como objeto de protección en el ámbito laboral en el Ecuador. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 9(4), 3698-3717. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i4.19021
- Llamas, J. (2025). Cybersecurity in Mexico: An In-Depth Analysis of a Fragmented Regulatory Landscape. *Mexican Law Review*, 18(1), 69-115. <https://doi.org/10.22201/ijj.24485306e.2025.1.19686>
- Maldonado-Meléndez, M. (2024). El tránsito de la Administración digital hacia una Administración pública algorítmica en la era de la inteligencia artificial: la necesidad de un ordenamiento jurídico constitucional y legal garantista en la prestación de servicios públicos en el Perú. *Revista de Derecho Político*, (120), 395-425. <https://doi.org/10.5944/rdp.120.2024.41775>
- Moreano, H., y Noboa, M. (2018). La inteligencia para la seguridad vecinal de Ecuador. Ecuador: Un desafío en tiempos pos-normales. *Opera*, (23), 97-114. <https://doi.org/10.18601/16578651.n23.07>
- Noboa, M., y Moreano, H. (2019). Inteligencia, anti-diplomacia y vigilancia líquida. *Athenea Digital*, 19(1), e2200. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2200>
- Quiñonez, W., y Salavarría, P. (2025). Protección de datos y propiedad intelectual en el uso de la inteligencia artificial en la educación superior. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 9(6), 10441-10462. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i6.22199
- Sánchez, M. (2024). Fuentes de información y perfiles de riesgos en el ámbito de la administración tributaria electrónica. El derecho de acceso a la información por parte del obligado tributario. *Crónica Tributaria*, (4), 5. <https://doi.org/10.47092/ct.24.4.5>
- Vallés, L. (2013). *La policía judicial en la obtención de inteligencia sobre comunicaciones electrónicas para el proceso penal* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia]. <https://www.semanticscholar.org/paper/f910eaf5b3fe0a8fadbf26990f7c-00f3544678c4>

POLÍTICA Y NORMATIVA EDITORIAL

La Revista de Investigación *INNOVACIÓN & SABER* se edita anualmente por parte del Instituto Superior Tecnológico Policía Nacional desde el año 2013, actualmente Instituto Superior Tecnológico Policía Nacional, con el objetivo de propender al fortalecimiento de la investigación en el desarrollo de los procesos académicos institucionales. La revista se edita en idioma español (ISSN 2528-8032), y con asignación de su ISSN digital 2773-7470; dirigida a investigadores, profesionales y público en general, con base en un tema central establecido por el Comité Editorial.

Misión

INNOVACIÓN & SABER constituye un medio de divulgación científica del proceso de investigación del Instituto Superior Tecnológico Policía Nacional, en el área de las ciencias de la seguridad orientado en los principios de transparencia y ética; ciencia e innovación; justicia y disciplina que permiten ampliar el conocimiento científico en este ámbito a nivel nacional y regional.

Orientación y Alcance Científico

INNOVACIÓN & SABER considera para publicación artículos científicos sobre seguridad humana, seguridad integral, seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad privada, prevención del delito, investigación criminal, ciberseguridad, crimen organizado, criminología, inteligencia estratégica, estudios estratégicos, gestión de riesgos, análisis delictual, criminalística, investigación de accidentes de tránsito y en general ciencias de la seguridad.

Áreas para Publicación

La Revista de Investigación *INNOVACIÓN & SABER* conforme los dominios académicos y líneas de investigación del Instituto Superior Tecnológico Policía Nacional, con condición Universitario se estructura en cuatro secciones: Prevención, Investigación, Inteligencia y Educación. Dentro de cada sección los artículos de investigación se registrarán a los siguientes lineamientos de extensión: 2.000/5.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias.

Proceso editorial

Los artículos son recibidos a través de la plataforma de la Revista siguiendo la normativa de publicación reglamentada dentro del cronograma oficial emitido por el Comité Editorial. La modalidad de revisión y evaluación será de doble ciego: con este enfoque se busca preservar el anonimato, asegurando así que la revisión se haga de forma justa.

Los artículos recibidos y que presenten inconsistencias formales o no se considere de interés dentro de la orientación y alcance científico de *INNOVACIÓN & SABER*, el Comité Editorial excluirá el artículo y procederá a su devolución con el informe correspondiente.

Los artículos que cumplan con las políticas y normativa de publicación serán evaluados en una primera revisión por el Comité de Revisión Interna quien verificará lo siguiente:

- Estructura y organización formal del artículo.
- Concordancia de la temática con la orientación y alcance científico.
- Redacción acorde a los lineamientos de estilo.
- Relevancia estratégica en actualidad y originalidad de la temática propuesta.
- Calidad metodológica que otorgue veracidad científica.

El Comité de Revisión Interna de la primera revisión elaborará un informe vinculante que incluya las posibles recomendaciones:

- No publicable: Cuando el artículo presente inconsistencias formales o no se considera de interés dentro de la orientación y alcance científico. El Comité Editorial excluirá el artículo sin la posibilidad de reenvío por parte de los autores.
- Reevaluable con correcciones: Cuando el artículo presenta inconsistencias de contexto y metodología en el desarrollo del artículo. El Comité Editorial remite al autor con las observaciones realizadas por el Comité de Revisión Interna, recalcando se revise el contexto y metodología del artículo.
- Publicable con correcciones: Cuando el artículo presenta inconsistencias de la forma en la estructura o redacción. El Comité Editorial remite al autor con las observaciones realizadas por el Comité de Revisión Interna, recalcando se revise la estructura o redacción del artículo.
- Sí publicable: Cuando el artículo cumple las políticas y normativa de publicación. El Comité Editorial remite el artículo para segunda revisión interna.

El Comité Editorial remitirá a los autores los artículos y el informe vinculante con las recomendaciones pertinentes, debiendo realizar las correcciones en los tiempos establecidos en la convocatoria y devolverlo nuevamente al Comité Editorial quien a su vez entregará al Comité de Revisión Interna para la segunda revisión donde verificarán el cumplimiento de las correcciones solicitadas al autor, luego de lo cual se elaborará un informe que incluya las siguientes opciones:

- Aceptado para publicación
- Rechazado para publicación

El Comité Editorial, devolverá los artículos rechazados para publicación a los autores adjuntando el informe del Comité de Revisión Externa.

El Comité de Revisión Externa, remitirá los artículos aceptados para publicación al Director Editorial y al Coordinador Editorial de la Revista de Investigación *INNOVACIÓN & SABER* para su aprobación y publicación.

Los autores que no cumplan con las recomendaciones/correcciones de los Comités de Revisión Interna y Externa serán evaluados como rechazados y devueltos a los autores con el informe respectivo.

En caso de artículos evaluados como aceptado para publicación, el autor será informado por el Comité Editorial, a fin de iniciar los trámites administrativos y jurídicos previos a la publicación.

- Aceptado para publicación
- Rechazado para publicación

Estilo y Redacción de Artículos

La Revista de Investigación *INNOVACIÓN & SABER* aplicará normas de estilo Chicago Deusto para el texto del artículo, fuentes y referencias bibliográficas, en este sentido, los artículos podrán contener dos tipos de citas textuales: de hasta cuarenta (40) palabras deben ir dentro del texto entre comillas; y, de más de cuarenta (40) palabras, en un párrafo aparte con interlineado sencillo, se quitan las comillas, se coloca letra tamaño 11 y sangría a la izquierda.

El documento original del artículo de investigación de manera general deberá cumplir con el siguiente formato: Tipo de letra Arial tamaño 12, interlineado 1,5 y justificado, las notas al pie Arial 10, margen izquierdo 3, derecho 2.5, superior 2.5 e inferior 2.5, en relación al pie de página se deberá reducir al mínimo, respecto a siglas la primera vez se detallará el nombre completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente se escribirá la sigla. Formato de envío el artículo en Word para PC el archivo debe ser anónimo en Propiedades; y, la Carta de Presentación en Word.

El autor o autores para su presentación deberán acoger los siguientes lineamientos:

Título: en español con una extensión no mayor a veinte (20) palabras, con negrita y mayúsculas. Deberá estar traducida al idioma inglés.

Resumen: en español con una extensión no mayor a doscientas (200) palabras distribuidas en cuatro (4) oraciones: una referente a la introducción; una segunda señalando el objetivo; una tercera indicando la metodología; y, finalmente una cuarta la conclusión; no se incluirán tablas, siglas, cuadros, gráficos o bibliografía. Deberá estar traducida al idioma inglés (Abstract).

Palabras clave: mínimo cinco (5) y máximo ocho (8) palabras relacionadas con el tema, deberán estar separadas por punto y coma (;) ordenadas en orden alfabético, se recomienda considerar el Tesoro de la Unesco. Deberá estar traducida al idioma inglés (keywords).

Introducción: donde se detalle el objeto de estudio, propósito, objetivos, el estado del arte, hipótesis y en general el detalle de la organización del artículo.

Método/Metodología: donde se detalle los recursos científicos y teóricos que sustentan la investigación.

Discusión: donde se detallen el análisis y contraste de los resultados producto de la investigación.

Conclusiones: donde se detalle los cumplimientos logrados con la investigación incluyendo propuestas de intervención o generación de nuevas investigaciones.

Bibliografía: donde se detallen las referencias documentales que respaldan el proceso de la investigación realizada, estas deben ser preferentemente fuentes originales, como artículos científicos, revistas o libros.

Política de Originalidad

El/los autores/autores que presenten artículos a la Revista de Investigación *INNOVACIÓN & SABER* se someten a la política de originalidad, es decir, el artículo debe ser original, inédito y exclusivo. Los trabajos de manera parcial o total no deben haber sido publicados en ningún medio impreso y/o electrónico ni estar en proceso de publicación en otra revista, en los autores recae la responsabilidad de esta norma y su cumplimiento.

Política de Confidencialidad

Durante el proceso de revisión interna y externa de los artículos de investigación para la Revista de Investigación *INNOVACIÓN & SABER* se mantendrá total confidencialidad sobre datos personales de los autores, los cuales se utilizarán exclusivamente para los fines establecidos de la revista. Por otra parte, los artículos de investigación serán registrados mediante un código de clasificación para las etapas de revisión interna y externa, siendo responsabilidad de la Coordinación Editorial su organización, distribución y archivo.

Política de Acceso, Derecho de Autor y Publicación

La Revista de Investigación *INNOVACIÓN & SABER* es de acceso abierto; y, gratuita para autores y lectores. Se asegura el manejo adecuado del contenido científico tanto del impreso como

electrónico para su verificación pública. Todo el material científico y fotografías, publicado en la Revista de Investigación *INNOVACIÓN & SABER* debe ser referenciado acorde a las normas dentro del marco editorial correspondiente en otro tipo de medios de comunicación orales o escritos.

Política de Prevención del Plagio Académico

La Revista de Investigación *INNOVACIÓN & SABER* mantiene un procedimiento de revisión en modalidad doble ciego interna y externa; así como la aplicación de un sistema informático antiplagio, para ello el Comité Editorial establecerá los lineamientos y documento pertinente que se aplicarán durante el proceso de revisión interna y externa.

Código de Ética

La Revista de Investigación *INNOVACIÓN & SABER* como publicación científica del Instituto Superior Tecnológico Policía Nacional, con condición universitario se compromete a promover la conducta ética, para ello el Comité Editorial establecerá el Código de Ética que se aplicará durante el proceso de convocatoria, recepción, revisión y publicación de artículos científicos y que los integrantes del Comité Editorial; revisores internos y externos; personal académico y administrativo; y, autor/autores deberán conocer y cumplir.