

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).

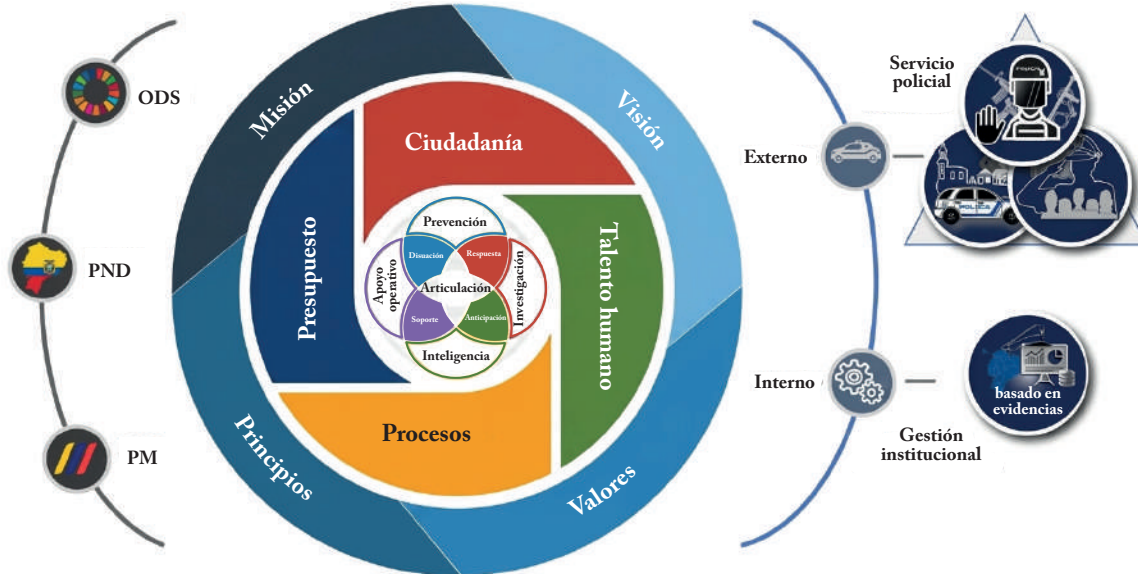
En la misma línea, Chiavenato y Sapiro (2017) sostienen que “el pensamiento estratégico puede ser definido, ya sea como la forma en que se visualiza el mundo exterior, principalmente en situaciones desafiantes e inciertas, o como la manera de aplicar un conjunto de técnicas para definir y resolver problemas”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

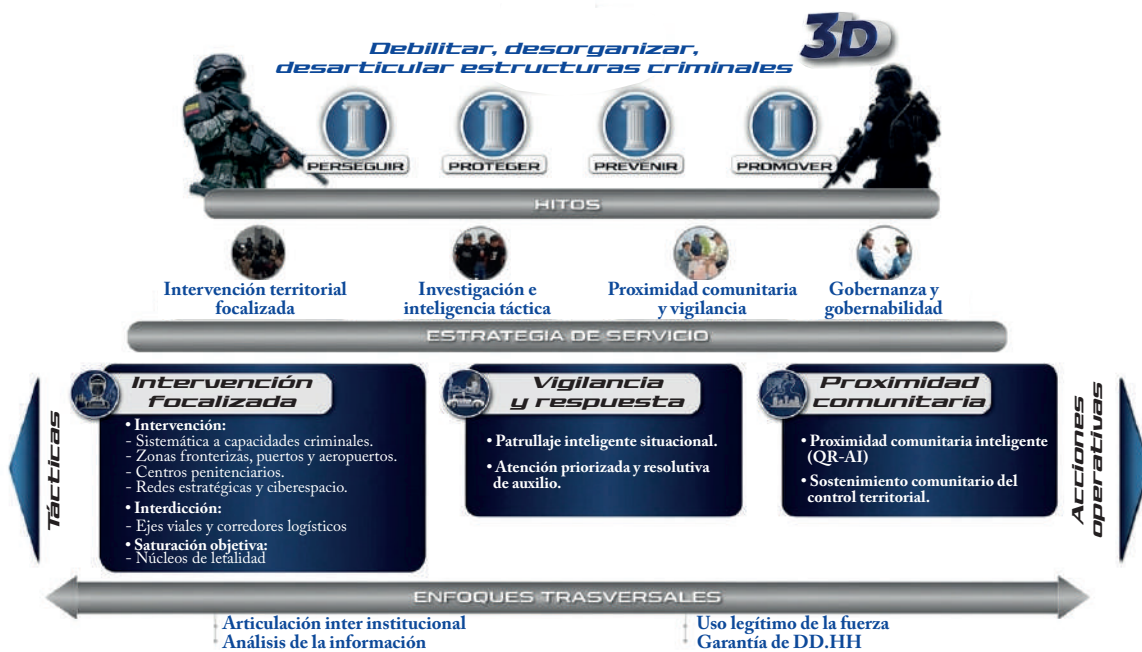
y escenarios de proyección (Policía Nacional del Ecuador 2026b).

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 identifican 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*.