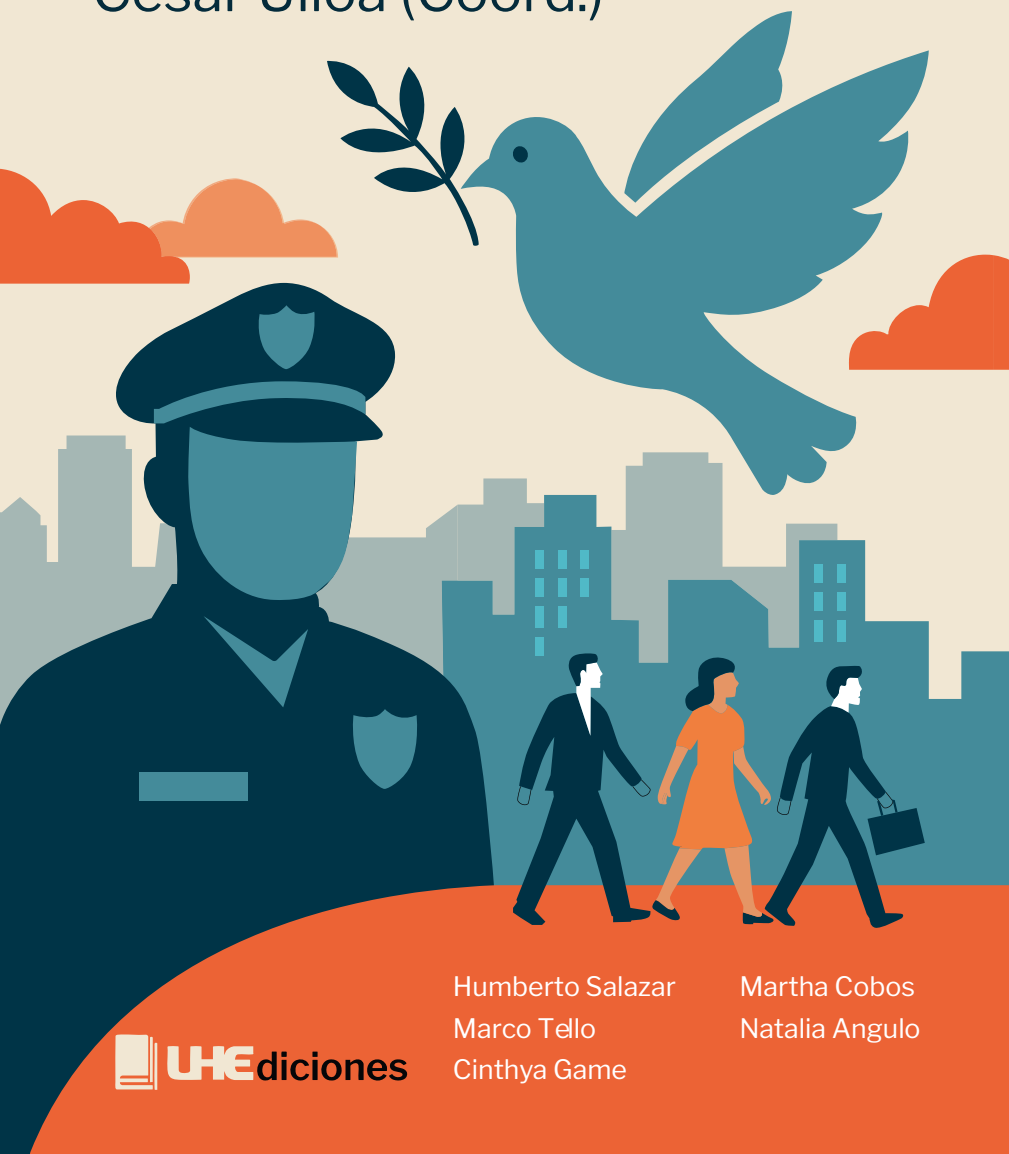


Seguridad, paz y desarrollo

César Ulloa (Coord.)



Humberto Salazar
Marco Tello
Cinthya Game

Martha Cobos
Natalia Angulo

Seguridad, paz y desarrollo

César Ulloa
Coordinador

Autores
Humberto Salazar
Marco Tello
Cinthya Game
Martha Cobos
Natalia Angulo



Título: Seguridad, paz y desarrollo
Coordinador: César Ulloa
Autores: Humberto Salazar, Marco Tello, Cinthya Game, Martha Cobos, Natalia Angulo
Primera edición
Tiraje: 200 ejemplares
ISBN: 978-9942-752-29-1
DOI: <https://doi.org/10.31207/uhediciones13>
Publicado en diciembre de 2025

© UHEdiciones • Universidad de Los Hemisferios
Paseo de la Universidad N° 300 y Juan Díaz, Ñaquito Alto
Quito - Ecuador.
Telf. (02) 401-4100
www.uhemisferios.edu.ec

Diagramación y diseño de portada: María Belén Vera Correa • Revisión de estilo: Juan Echeverry • Gestión editorial: Diego Ortiz Jaramillo

Esta obra fue publicada con el aval de lectores especializados y arbitrada según las normas de publicación del Centro de Publicaciones - UHEdiciones de la Universidad Hemisferios.

Las opiniones expresadas en este documento son criterios del autor y no necesariamente reflejan las posiciones institucionales de la Universidad Hemisferios. Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente solamente copias inalteradas. Esta obra no puede ser utilizada con finalidades comerciales, a menos que se obtenga permiso explícito del autor y la editorial.

Cita sugerida (APA 7):
Ulloa, C. (Coord.). (2025). *Seguridad, paz y desarrollo*. UHEdiciones - Universidad Hemisferios.
DOI: <https://doi.org/10.31207/uhediciones13>



CONTENIDO

Introducción	7
Seguridad, paz y desarrollo	13
Posibles pistas que originan la inseguridad	18
Economía en crisis e ingreso de dinero ilícito	24
Las violencias y sus expresiones	30
Conclusiones preliminares	33
Referencias	36
Seguridad en el Ecuador: la importancia de la agenda social	41
Dimensiones sociales del problema.....	50
Referencias.....	55
Hacia la verdadera justicia, sostén del desarrollo, social y económico	57
Introducción.....	57
Agenda 2023, hacia el desarrollo de nuestros pueblos	58
ODS 16, Paz, Justicia, Instituciones Sólidas.....	63
Estado de derecho	65
El sistema de justicia.....	68
Órganos administrativos	69
Órganos Juridiccionales.....	71
La decisión judicial, vértice del sistema	73
El buen juez	76
Algunas reflexiones finales	80
Referencias.....	88
La educación no formal como un elemento catalizador del desarrollo en comunidades vulnerables	91
Introducción.....	91
Intervención de CDI Ecuador en el barrio de paz de Guayaquil y en las favelas de Río de Janeiro.....	95
La experiencia de jóvenes con futuro	97
Innovación	99
Colaboración.....	101
Gestión	102
Impacto	103
Etapa virtual.....	104
Conclusiones.....	105

Referencias	107
La violencia es creada por el ser humano y únicamente es la humanidad quien puede erradicarla	109
Introducción.....	109
Conclusión.....	117
Referencias	118
Comunicación gubernamental en contextos de alta conflictividad. una lectura desde la gramática de guerra	120
¿A qué nos referimos cuando hablamos de comunicación gubernamental?	122
¿Qué tan efectiva es la gramática de guerra a largo plazo	123
La construcción social del miedo.....	126
El negocio mediático.....	127
¿Qué esperar de una comunicación gubernamental en estos tiempos?.....	130
Referencias	133

INTRODUCCIÓN

Cuando se cerró la edición de este libro, Ecuador registraba al mes de noviembre de 2025 más de 40 muertes violentas por cada 100 mil habitantes, situación única desde la transición a la democracia, allá por el año de 1979. La reiterada frase de que fuimos una isla de paz se diluye porque la evidencia es más contundente. A ello, se añade las diferentes expresiones de violencia. Entonces, no solo nos convertimos en los últimos 10 años en un país inseguro, sino también en uno violento. Esto no supone que los gobiernos se hayan cruzado de brazos, sino que sus estrategias no han socavado este flagelo y que, además, no se ha logrado un pacto social por la vida y el Ecuador entre los diferentes sectores. Probablemente, se requiera mirar otras perspectivas, solicitar cooperación internacional, escuchar a más voces y unir esfuerzos para comprender y resolver un problema que dejó de ser coyuntural para convertirse en uno estructural con dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales.

Este libro amplía el análisis acerca de la inseguridad y la violencia en sus causas y consecuencias. Para el efecto, incorpora miradas que provienen desde la educación, la psicología, la sociología, la comunicación, el derecho y la ciencia política. Se promueve una lectura colectiva y multidisciplinaria del problema, pero también es una invitación para armar de mejor manera este rompecabezas. No se proponen fórmulas ni recetas, porque la realidad

es cambiante, compleja, multiforme, de alto consumo de noticias cargadas de morbo y de una estrategia milimétrica de los grupos delincuenciales que consiste en insertar el miedo y el silencio, además de aprovecharse de la debilidad institucional.

El objetivo de poner el objeto de estudio en la mirada de varias disciplinas es reconocer la insuficiencia de encontrar respuestas desde perspectivas determinísticas. Por otra parte, se incorpora un elemento adicional: la inseguridad y la violencia no surgen de la noche a la mañana, pues responden a una trayectoria con intensidades, profundidades y alcances distintos, incluso en cada pico. Varias de las causas que las producen se manifiestan silenciosas y escondidas, porque no se puso la atención debida y en el momento indicado. No obstante, los fenómenos estallan por acumulación y también porque alguien abrió la Caja de Pandora.

Esta iniciativa sale de la caja, porque aborda la problemática por fuera de los lugares comunes: una mirada securitista y otra estrictamente normativa. Un fenómeno tan complejo no se agota en la recolección y procesamiento de cifras respecto del uso del presupuesto para combatir el crimen organizado, el número de muertes por cada 100 mil habitantes, los recursos que disponen las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional o las reformas a los artículos del Código Integral Penal. Esto no las descalifica o subestima, simplemente son insuficientes si no hay una política de Estado, indistintamente del gobierno de turno.

Eso no significa que los anteriores abordajes carezcan de sustento, sino más bien de explorar y llenar vacíos. Por esta razón y de manera provocadora se plantea la siguiente pregunta: ¿será acaso que solo al tratar el fenómeno desde estas dos visiones nos alcanza para lograr una convivencia pacífica, el relacionamiento legal, la ganancia lícita de dinero, la recomposición del tejido social? La evidencia advierte que se requiere el auxilio de otras voces, disciplinas, experiencias, sensibilidades y tecnologías.

Si bien la comparación es necesaria para situar la realidad en el tiempo y en el espacio, la criminalidad

ecuatoriana se ubica en otro contexto al de la década de los años 90, en donde actuaban el Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) en el Perú y la violencia exacerbada en Colombia por acción de los carteles de la droga, la guerrilla y el paramilitarismo. No estamos en esos años, pero sí hay que mirar con atención el perfeccionamiento y la profesionalización con que actúa el crimen transnacional organizado, la configuración de la narcopolítica, el papel que juegan las tecnologías de la información y la comunicación, además de factores muy propios del Ecuador como la debilidad institucional, la opacidad en las políticas del combate al crimen transnacional y la indolencia de la clase política por sellar un acuerdo nacional.

La inseguridad y la violencia, junto con el negocio de la droga, constituyen los principales desafíos en los países de la región. Estas problemáticas han trascendido las fronteras locales y regionales, adquiriendo una dimensión global que exige incorporar al análisis el papel de las relaciones internacionales. En este contexto, el estudio del delito desde una perspectiva internacional sigue siendo una asignatura pendiente.

El papel del Estado es esencial para enmarcar adecuadamente el problema de la inseguridad y la violencia, así como para formular soluciones eficaces. Humberto Salazar, en su capítulo Seguridad en el Ecuador: La importancia de la agenda social, plantea que el Estado no solo detenta el monopolio legítimo de la fuerza —como lo señaló Max Weber—, sino que también tiene la responsabilidad de garantizar condiciones de dignidad para la ciudadanía: asegurar el ejercicio de los derechos, el acceso a las garantías y el cumplimiento de los deberes. En países como Ecuador, persiste el riesgo de naturalizar la desigualdad, alimentada por una sordera estructural de quienes toman decisiones. El error más grave consiste en seguir aplicando recetas cortoplacistas, cuando lo que se necesita son políticas públicas sostenidas, fruto de un consenso nacional que no se limite a las políticas de seguridad, sino que

enfrente de manera decidida la pobreza, el desempleo, el hambre, la desnutrición crónica infantil, la falta de acceso a los distintos niveles educativos y el desmantelamiento del sistema de salud pública. Todo ello sin perder de vista la emigración masiva de ecuatorianos, impulsada por la falta de oportunidades y de sentido vital en el país.

No es posible un combate integral y efectivo contra quienes provocan la inseguridad si la institucionalidad es débil, pues esta fragilidad se convierte en una de las causas del éxito del crimen transnacional organizado y de la delincuencia común. La justicia, como función esencial del Estado, está conformada por un conjunto de instituciones cuya responsabilidad es garantizar decisiones oportunas, éticas y técnicamente sólidas ante la transgresión de la ley en sus distintas materias. Sin una función judicial fortalecida, el imperio de la ley se vuelve inviable.

Bajo este enfoque, Marco Tello —autor del capítulo Hacia la verdadera justicia, sostén del desarrollo social y económico— subraya que un Estado de derecho se define por la existencia de “un sistema de justicia fuerte, independiente, moralmente sólido, que permita el acceso a la justicia para todos y en igualdad”. En esa línea, los operadores judiciales deben regirse por los principios rectores de la ética judicial: independencia, imparcialidad, motivación de la decisión, conocimiento y capacitación, justicia y equidad, responsabilidad institucional, integridad, transparencia, secreto profesional, prudencia, diligencia, honestidad profesional, igualdad y corrección. Tello sitúa este debate en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), al considerar que una administración de justicia extraordinaria es clave para superar los problemas estructurales de la sociedad.

La educación es una variable determinante en la calidad de vida de las personas y, en este caso específico, en la construcción de una convivencia pacífica. Cinthya Game, autora del capítulo La educación no formal como un elemento catalizador del desarrollo en comunidades vulnerables, expone cómo la intervención articulada de

diversos actores, bajo un objetivo común, puede transformar profundamente la vida de las personas. Desde su experiencia en el diseño, implementación y evaluación de un proyecto de educación no formal dirigido a jóvenes que habitan zonas de alta peligrosidad —dentro y fuera del país—, demuestra que el acceso a la tecnología, mediante capacitaciones impartidas por expertos, puede cambiar el rumbo de estos jóvenes al ofrecerles una actividad productiva que les permite sentirse capaces, útiles y valorados.

Además, estos espacios formativos promueven la cultura de la legalidad, entendida como el reconocimiento de la ley como forma de vida. El capítulo invita a reflexionar sobre cómo estas iniciativas contribuyen a reducir la violencia, fortalecer la autoestima y construir sentido vital en los jóvenes. Libros en reemplazo de armas.

La comunicación gubernamental cumple un papel trascendental, especialmente en contextos de conflicto —sea cual sea su naturaleza—, pues la ciudadanía busca certezas en las instituciones que sostienen el sentido de la democracia. En tiempos marcados por la inseguridad y la violencia en sus múltiples manifestaciones, resulta crucial definir qué se comunica, cuándo y cómo, para preservar la confianza pública y la cohesión social.

Natalia Angulo, autora del capítulo Comunicación gubernamental en contextos de alta conflictividad. Una lectura desde la gramática de la guerra, advierte sobre los riesgos de naturalizar el lenguaje bélico en la sociedad, especialmente cuando este se instala de forma prolongada. La profesora Angulo subraya la urgencia de una comunicación dialogante en el diseño e implementación de estrategias que contribuyan a sostener la estabilidad institucional y emocional de la población. No se trata de una tarea sencilla: exige voluntad política, experticia y sensibilidad.

Martha Cobos, autora del capítulo La violencia es creada por el ser humano y únicamente es la humanidad quien puede erradicarla, aborda el problema de la violencia desde una perspectiva que se aleja de los lugares comunes y las lecturas superficiales. Sostiene que la violencia es un

producto cultural, y que las relaciones entre las personas responden a un conjunto de prácticas sociales que, con el tiempo, se arraigan como formas de procesar las emociones. En este sentido, corremos el riesgo de haber convertido la violencia en un mecanismo de defensa, de sobrevivencia y de aceptación. De ahí la urgencia de profundizar en los elementos que configuran nuestra cultura.

Asimismo, Cobos señala que en varios países la violencia ha sido declarada problema de salud pública, lo que exige una política pública que trascienda la lógica de la sanción y se enfoque en el tratamiento de una sociedad que podría estar enferma, y que manifiesta sus síntomas a través de gritos, agresiones y asesinatos.

Este texto se distancia de las lecturas prefabricadas sobre la inseguridad y la violencia, y propone en cambio un análisis multidisciplinario y polifónico. La solución a los problemas que enfrentamos tomará forma y fuerza en la medida en que sumemos esfuerzos y aprendamos a trabajar colectivamente, con responsabilidad y compromiso a largo plazo entre el Estado, la sociedad civil, el sector empresarial y la academia. Que esta lectura sea una provocación fértil para continuar el debate sobre estos temas.

César Ulloa
Director de Docencia e Investigación
Universidad de Los Hemisferios

Seguridad, paz y desarrollo

César Ulloa

Docente

Director de Docencia e Investigación

Universidad Hemisferios

El 9 de enero de 2024, en la ciudad costera de Guayaquil —puerto principal de Ecuador— ocurrió un hecho que posicionó al país en la atención mundial en cuestión de segundos. Un grupo de encapuchados irrumpió en las instalaciones del canal TC Televisión durante la mañana, ejecutó acciones de secuestro, amenazas y agresiones contra el personal. Todo se transmitió en vivo, en una escena que parecía sacada de una película de terror, pero que evidenció la capacidad real de los grupos de delincuencia organizada (GDO) para operar con violencia y espectacularidad.

Un comando de la Policía Nacional intervino de inmediato y logró restablecer la calma. Aquel día marcó un parteaguas en las decisiones del Estado en materia de seguridad: el presidente de la República, Daniel Noboa, declaró la existencia de un conflicto armado interno y calificó como terroristas a varias bandas delictivas, mediante el Decreto Ejecutivo 111 de 2024 (Ecuador, Presidencia de la República, 2024).

Este antecedente confirma lo que la ciudadanía venía advirtiendo: la inseguridad y la violencia se han consolidado como los principales problemas para los ecuatorianos en

los últimos tres años, según diversas encuestas nacionales (CEDATOS, 2024). Este fenómeno puede entenderse como el resultado acumulado de múltiples causas y su posterior estallido en dimensiones sociales, políticas y económicas. De ahí la urgencia de comprender e intervenir en esta realidad desde un enfoque integral y sistémico.

Los efectos se manifiestan en la vida cotidiana de diversas formas: cambios en los hábitos, restricciones en la movilidad, abandono de los espacios públicos, modificación de horarios, renuncia a ciertos lugares, expresiones de miedo y violencia, migración interna —de ciudades inseguras hacia otras percibidas como seguras— y migración externa, además de una creciente desconfianza interpersonal e institucional.

Como antecedente, Ecuador fue considerado durante años una isla de paz. Las cifras de delitos eran exiguas en comparación con otros países de la región. En 1990, se registraron 8,54 homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, una cifra que contrastaba radicalmente con la situación de Medellín, Colombia, donde en 1991 se alcanzaron 381 homicidios intencionales (Alcaldía de Medellín, 2007). Ecuador también se encontraba muy lejos de los niveles de violencia desatada en Perú y en países centroamericanos como El Salvador.

Aunque Ecuador se encuentra entre dos países con problemas históricos de inseguridad y violencia —Colombia y Perú—, durante años logró sostener una convivencia pacífica, una confianza interpersonal sólida y una apropiación cotidiana del espacio público. Esto no implicaba necesariamente que las condiciones de vida fueran mejores en términos económicos, pero sí reflejaba una cultura social distinta, marcada por la búsqueda de armonía en medio de la tensión regional.

En relación con lo anterior, conviene señalar que el combate a estos fenómenos revela una realidad singular en Ecuador, especialmente al compararla con la trayectoria de Colombia, Perú y, en cierta medida, México. Como hipótesis inicial, puede plantearse que la limitada eficacia

del Estado frente a la inseguridad y las violencias responde, en gran parte, a la intensidad, complejidad y dinamismo del fenómeno, de carácter plural, transnacional y relativamente reciente. La rapidez con que los carteles del narcotráfico alcanzan sus objetivos se manifiesta en la apropiación de espacios públicos y privados, el control de rutas terrestres, aéreas y marítimas, la infiltración en organizaciones políticas, la cooptación de poblados, el impulso a economías paralelas, el lavado de activos, la alianza con la delincuencia común y la instauración de un clima de terror y hostilidad.

En este contexto, las Fuerzas Armadas ecuatorianas estaban orientadas a enfrentar una eventual guerra con Perú, a raíz del diferendo limítrofe iniciado en 1942 y resuelto con la firma de la paz en 1998. Esta preparación se centraba especialmente en la frontera sur. Por su parte, la Policía Nacional tenía la responsabilidad de mantener el orden interno, además de ejercer competencias en materia de tránsito y ejecutar convenios de cooperación internacional, como los relacionados con la lucha contra el narcotráfico. En paralelo, Ecuador suscribió en el año 2000 un acuerdo de interdicción con Estados Unidos para detectar amenazas vinculadas al tráfico ilícito por vía terrestre y marítima, a través de la Base Manta. Este acuerdo fue revertido con la aprobación de la Constitución de 2008.

Aunque no se abordarán todos los antecedentes, es necesario señalar que las Fuerzas Armadas ecuatorianas no contaban con el presupuesto, el número de efectivos ni la tecnología necesaria para asumir un rol distinto en la lucha contra nuevas amenazas. La Policía Nacional, por su parte, modificó sus funciones y, desde 2007, sufrió un debilitamiento en áreas clave como inteligencia, combate al narcotráfico y otras competencias estratégicas (Torres y Arroyo, 2019).

Tras el fin del conflicto con Perú, los sucesivos gobiernos —en especial el de la Revolución Ciudadana (2007–2017)— no definieron una política sólida de seguridad interna y externa frente a los efectos del conflicto colombiano. Entre estos se encontraban la posible desmovilización de frentes

guerrilleros, la conformación de bandas criminales con vínculos con carteles colombianos y mexicanos, la aspersión de glifosato y sus consecuencias, así como la infiltración de dinero proveniente de la guerrilla y el narcotráfico en campañas electorales.

En ese periodo, se endureció el discurso y la práctica frente a cualquier colaboración con Estados Unidos, mientras se favoreció una alianza con China, reflejada en la compra de radares que nunca funcionaron y en la adquisición de helicópteros defectuosos (Terán, 2021). El gobierno tampoco adoptó una postura firme frente a la guerrilla ni enfrentó de manera directa al narcotráfico. (Almeida y López, 2023).

Como paréntesis necesario, Colombia lleva décadas intentando comprender y enfrentar de manera eficaz la inseguridad y las violencias. Su historia reciente está marcada por episodios sangrientos como La Violencia, conflicto entre liberales y conservadores; la guerra del Estado contra la guerrilla, surgida como respuesta a la falta de redistribución de la tierra; la consolidación de los carteles de la droga; la intervención de grupos paramilitares; el auge de la delincuencia común; la formación de bandas criminales en las fronteras; y la disputa del monopolio de la fuerza entre el Estado y estos actores. Frente a esta complejidad, se han aplicado políticas de seguridad con enfoques diversos: algunos de carácter punitivo y otros orientados al diálogo entre actores, sin abandonar el combate contra los grupos irregulares y el narcotráfico.

Medellín, considerada en su momento una de las ciudades más violentas del mundo, fue declarada ciudad del año en 2013. Hoy representa un caso de estudio en procesos de restauración de la paz, reconstrucción del tejido social y desarrollo poblacional con crecimiento económico.

En Perú, el Estado libró una lucha encarnizada contra la guerrilla de Sendero Luminoso durante dos décadas, entre 1980 y 2000, con un saldo de 69.280 muertes. Este combate se convirtió en el eje central de las promesas electorales de los principales candidatos, incluidos quienes alcanzaron la presidencia, como Alberto Fujimori (CVR, 2023).

A diferencia de Colombia, la penetración del narcotráfico en Perú no alcanzó las mismas dimensiones, y la duración del conflicto fue menor. En ambos países, los grupos armados enarbolaban reivindicaciones sociales y económicas en favor de los sectores más pobres, pero terminaron cometiendo actos atroces contra la población civil de forma indiscriminada.

Conviene destacar que Ecuador no sufrió los efectos colaterales del conflicto peruano, a diferencia de lo ocurrido con el conflicto colombiano, cuyas repercusiones se extendieron en múltiples dimensiones (Torres y Arroyo, 2019).

Este capítulo propone una comprensión ampliada de las causas y efectos de la inseguridad y las violencias en sus distintas manifestaciones, incorporando dimensiones económicas, sociales y políticas. Diversas variables explican la aparición de grupos irregulares que enfrentan al Estado en nombre de reivindicaciones sociales, aunque con distorsiones profundas en sus prácticas y discursos.

Paralelamente, se configura un sistema complejo de economía del delito, con ramificaciones en la política, las fuerzas del orden, sectores económicos, medios de comunicación y el sistema judicial. Este entramado no puede entenderse sin considerar también las formas de convivencia y las relaciones entre las personas que lo sostienen o lo padecen.

No existe receta capaz de erradicar la inseguridad de manera inmediata, ni una teoría única que explique sus orígenes. Sin embargo, suele emerger en sociedades insatisfechas consigo mismas, atravesadas por múltiples factores: desigualdad económica, negación del otro, radicalismos, incapacidad del Estado para atender necesidades básicas, ausencia de pactos sociales, debilidad institucional, polarización y nuevas formas de enriquecimiento ilícito.

A continuación, se presentan algunas claves que buscan ampliar el debate y ofrecer una mirada más abarcadora sobre este fenómeno.

Posibles pistas que originan la inseguridad

La evaluación del estado de la inseguridad en Ecuador parte del análisis de diversas variables que permiten construir una primera radiografía en cifras. Al cierre de 2023, el país registró una de las tasas más altas de muertes violentas a nivel mundial, con 40 homicidios por cada 100.000 habitantes, tendencia que se mantuvo durante 2024 (González, 2023).

Sin embargo, el fenómeno no se distribuye de manera uniforme. Cada provincia presenta una cartografía delictiva particular y una percepción ciudadana distinta. Es como si el ciudadano común habitara múltiples realidades dentro de un mismo Estado. Lo que ocurre en ciertas ciudades de la Costa no se replica en la Sierra, el Oriente o las Islas Galápagos.

La inseguridad en Ecuador se manifiesta con múltiples rostros y niveles de intensidad. Entre 2020 y 2023, se registraron más de 500 asesinatos dentro de centros de privación de libertad considerados, paradójicamente, de alta seguridad (EFE & Primicias, 2024). A esto se suman el sicariato, el secuestro, la extorsión —conocida como vacuna— y la disputa territorial entre Grupos de Delincuencia Organizada (GDO) en varias ciudades.

Desde el año 2019, las masacres efectuadas en las cárceles son el resultado de la disputa entre las bandas criminales por el control de estas, fenómeno que ha rebasado todo imaginación, no solo por la cantidad de privados de libertad asesinados, sino por las formas que se utilizaron para hacerlo.

Entre enero a octubre de 2019 se registraron 29 muertes violentas en las cárceles y 37 en el mismo periodo para el 2020. El año 2021 fue el año más sangriento, pues solo en un día, en los meses de febrero y septiembre, fueron ejecutados 79 y 119 presos respectivamente. Al año 2022 se registraron masacres en las cárceles de Turi con 20 muertos y 16 en Latacunga, donde falleció el capo del narco, Leandro Norero. En enero de 2024, se escapó de la cárcel del Litoral, Adolfo Macías, alias Fito, y para noviembre hubo 15 muertos

en el mismo centro. Durante el 2025 se registraron hechos iguales en los meses de septiembre y noviembre con 51 y 32 muertos. (Ecuavisa, 2020; Romero, 2021; Mella, 2025; InSight Crime, 2025).

El problema en las cárceles es multicausal y tiene varios momentos (antes del 2007, entre el 2007 al 2017, desde el 2017 hasta el 2024, desde el 2024 hasta la actualidad). En todos estos se evidencia aspectos estructurales, como:

La incapacidad del Estado para diseñar, implementar y mejorar una política de rehabilitación social (antes del 2007 hasta la actualidad),

La inconsistencia en la formación de guías penitenciarios y su evaluación permanente (antes del 2007 hasta la actualidad),

La volatilidad de las iniciativas penales (castigo máximo por el tema de drogas, aligeramiento del castigo por parte del gobierno de la Revolución Ciudadana, discusiones de endurecimiento de penas (desde el 2007 hasta la actualidad),

Modelo deficiente e insuficiente de la infraestructura de las cárceles (desde el 2007 hasta la actualidad),

Competencias porosas en el manejo de las cárceles (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en la RC entre los años de 2007-2017, luego su cierre y creación del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas (SNAI) en el 2019 (desde el 2007 hasta la actualidad),

Inestabilidad en la dirección y gobernanza del SNAI. Alta rotación de las autoridades, cambio de planes y estrategias (desde el 2019 hasta la actualidad),

Número insuficiente de guardias penitenciarios. Para el 2021, el porcentaje era del 70%. Además, de hacinamiento (antes del 2007 hasta la actualidad),

No hay inteligencia penitenciaria (antes del 2007 hasta la actualidad),

Corrupción en el sistema penitenciario (antes del 2007 hasta la actualidad).

El panorama de la inseguridad se agrava con la expansión de economías ilícitas como la minería ilegal, el

coyoterismo, la trata de personas y otros tipos de tráfico. Estos fenómenos configuran un entramado complejo que desafía la capacidad del Estado y vulnera gravemente la vida cotidiana de la ciudadanía.

En paralelo, se registra la fabricación, comercialización e introducción de armas entre las provincias del país. Este flujo interno contribuye a la expansión de la violencia y a la consolidación de economías ilícitas.

Entre 2019 y 2023, las provincias con mayor número de armas incautadas fueron: Pichincha (549.411), El Oro (455.667), Guayas (201.757), Loja (90.743), Azuay (49.685), Esmeraldas (49.248) y Manabí (40.611), según datos del OECO (2023).

El microtráfico de drogas ha penetrado en espacios educativos, afectando directamente a escuelas y colegios en distintas zonas del país. Esta expansión evidencia la capacidad de las redes delictivas para infiltrarse en ámbitos cotidianos y vulnerables.

Al momento de redactar este capítulo, existen territorios como la denominada Zona Ocho —que abarca Guayaquil, Durán y Samborombón— donde las bandas disputan el control frente a un Estado que no logra contener el fenómeno. Esta incapacidad responde a la escasez de recursos, la falta de una comprensión integral del crimen organizado y la aplicación de estrategias ineficaces.

Según el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (2023), los principales destinos a donde va la droga desde Ecuador son: España, Alemania, Portugal, Bélgica, Países Bajos y EE.UU. Eso explica el apoyo de la Unión Europea y los EE.UU. en la lucha contra el narcotráfico, la inseguridad, la rehabilitación del sistema penitenciario y el sistema de administración de justicia, la dotación de equipos y tecnología para la Policía, entre las acciones más importantes. Esto coloca la discusión en un ámbito más amplio, pues el problema dejó de ser local para tener repercusión mundial.

Sin embargo, el problema no se reduce a los diferentes tipos de delitos, su recurrencia e incremento para

algunos casos y lugares, pues hay un contexto institucional que ha creado las condiciones para beneficio de las bandas que operan con la delincuencia común. No han tenido efecto las reformas al Código Orgánico Integral Penal o las recetas aplicadas por los últimos tres gobiernos: estados de excepción, militarización de los espacios públicos, fortalecimiento de la Policía Nacional, control de las cárceles, operativos para la incautación de droga, identificación y arresto de los principales líderes de los GDO. Estas acciones, si bien han tenido consecuencias, no son suficientes.

Una de las últimas estrategias, la militarización permanente, requiere ingresos que el Estado no tiene, debido a la crisis que se arrastra desde el 2015. Pese a que la ciudadanía sigue apoyando a las Fuerzas Armadas como una de las instituciones de mayor credibilidad y confianza, el pago de un nuevo impuesto puede resultar contraproducente si el mapa de la violencia se mantiene de manera similar en los lugares de más alta peligrosidad.

Cuando se menciona que el Estado ecuatoriano reúne un conjunto de características para que el crimen organizado y la delincuencia común cuenten con las condiciones para operar, se hace referencia a la debilidad institucional en materia de justicia, lucha contra la corrupción y la impunidad, la alianza de grupos políticos con el narcotráfico y la infiltración de los jefes de las bandas en instituciones claves para el orden corporativo y la seguridad. Por tanto, el Estado se muestra vulnerable. A ello se debe añadir que no se ha logrado diseñar una política de Estado contra la inseguridad, pues cada gobierno pone acento en ciertos aspectos y no hay estabilidad en el equipo burocrático que lleva estos temas. Esto ocurre en el manejo de inteligencia del sistema penitenciario y de los mandos militares y policiales.

Este antecedente se puede explicar con varios ejemplos. Se comprobó en varias investigaciones desarrolladas por la Fiscalía General de Nacional, luego llevadas a las cortes en sendos juicios, cómo el sector de la justicia está comprometido con el fenómeno del narcotráfico, la corrupción y la impunidad, pues las últimas indagaciones

demonstraron que un considerable número de operadores de justicia trabajaban para los cabecillas de la droga en contubernio con políticos, oficiales de la Policía y las Fuerzas Armadas (Molina, 2024) en los casos Metástasis, Purga y Pulga.

Esta infiltración del narcotráfico puso en discusión si Ecuador estaba atravesando el camino para convertirse en un Estado fallido, mafioso o narcoestado. Sin embargo, se debe precisar qué significa cada concepto:

Haití es un estado fallido, pues no hay institucionalidad que valga, el monopolio de la fuerza está repartido en bandas criminales, las personas hacen justicia por sus propias manos y, por tanto, los gobiernos de turno son aventuras casi fantasmales con fecha muy corta de caducidad. Ahí se vive la ley de la selva, porque sobrevive el más fuerte y apto en un escenario extremadamente hostil. En definitiva, no hay sentido de futuro para nadie, porque el mismo presente es demasiado incierto.

Como resultado de un estado fallido, se generan estados paralelos, es decir, zonas en las que un grupo de personas diseñan sus propias reglas de convivencia, pero sin ninguna certeza de que estas se respeten en el tiempo. Basta un quiebre para que se produzca el caos, la violencia, la resolución de los conflictos con la muerte. En esos casos, pesan más los fusiles que las razones. La recomposición del tejido social es muy laboriosa, costosa, de largo tiempo y de muchas pérdidas, como las humanas, porque las personas adaptaron como forma de vida la fuerza, la viveza criolla, un mínimo de acceso a los servicios pagando coimas. Se ha comprobado en Haití que las intervenciones extranjeras tampoco resuelven las cosas; sin embargo, desde adentro tampoco se ha encontrado una vía adecuada para hacerlo.

Un estado mafioso es donde la institucionalidad, las condiciones políticas, sociales y económicas coadyuvan para permitir, favorecer y consolidar la generación de dinero proveniente de

fuentes ilícitas. Para el efecto, las autoridades de las funciones del Estado y sus operadores se convierten en los diseñadores e implementadores del modelo, bajo las órdenes y la supervisión de las mafias. (Ulloa, 2024, p. 1)

Por sus características actuales, Ecuador enfrenta el riesgo de convertirse en un Estado mafioso: institucionalidad débil, economía en crisis, zonas del aparato estatal infiltradas por el narcotráfico, y una sociedad civil que aún no naturaliza a la mafia como poder central. A pesar de ello, las Fuerzas Armadas gozan de altos niveles de credibilidad y aceptación en su rol de garantes de la seguridad interna y externa. La economía, por su parte, se resiste a depender del dinero proveniente del narcotráfico.

Uno de los núcleos críticos de esta problemática es el sistema de administración de justicia. Según datos del Latinobarómetro, entre 2017 y 2023, entre siete y ocho de cada diez personas declararon tener poca o ninguna confianza en el poder judicial.

Tabla 1

Confianza en el poder judicial (poca y ninguna)

Años	2017	2018	2020	2023
Poca confianza	44,88%	36,9%	38,2%	37,9%
Ninguna confianza	26,8%	30,6%	41,5%	47,0%
Total	71,6%	70,2%	79,7%	84,9%

Nota. Latinobarómetro (2023).

Aunque no existe una relación directa entre la confianza en la justicia y la percepción de la corrupción, el imaginario colectivo —tanto dentro como fuera del país— ha consolidado la imagen de Ecuador como una nación corrupta.

En el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, Ecuador ocupa el puesto 115 de 180 países. Entre 2014 y 2023, avanzó cinco posiciones (Transparencia Internacional, 2024).

La calificación negativa de la justicia no constituye un fenómeno aislado dentro de la estructura institucional democrática. Forma parte de un sistema político desacreditado por la actuación deficiente de partidos y movimientos, lo que también afecta la valoración de la democracia. En 2023, el 88,5 % de los encuestados por el Latinobarómetro expresó tener poca o ninguna confianza en los partidos políticos. Cuando la ciudadanía deja de creer en quienes toman decisiones en las distintas funciones y niveles de gobierno, el Estado pierde legitimidad y autoridad para enfrentar la inseguridad y otros desafíos. Conviene recordar que las decisiones recaen en los actores políticos.

Se repite con frecuencia que no hay democracia sin partidos, lo que podría explicar la caída progresiva en su valoración. En 2017, el 69,4 % de la población ecuatoriana respaldaba el sistema democrático; para 2023, el apoyo descendió al 37 %. Esta disminución coincide con un fenómeno recurrente en las elecciones generales de 2017, 2021, 2023 y 2025: la presencia de partidos sin candidatos y candidatos sin partidos. Esta situación evidencia una descomposición del sistema partidario y de las reglas del juego electoral. El artículo 94 del Código de la Democracia permite que cualquier ciudadano se postule sin estar afiliado a un partido político, lo que impide avanzar hacia la profesionalización de la política.

Por otra parte, no hay transparencia respecto del financiamiento de la política en los partidos y movimientos. No se explica la inversión que hacen los candidatos a las diferentes dignidades en las campañas electorales, ni tampoco hay control efectivo por parte del Consejo Nacional Electoral. La población ha naturalizado el hecho de que corren ríos de dinero en estas épocas.

Economía en crisis e ingreso de dinero ilícito

A pesar de la crisis económica que afecta al país desde 2015, se observa una expansión inusual de viviendas de lujo, vehículos de alta gama y negocios que permanecen abiertos sin evidenciar actividad comercial real. Esta aparente bonanza se vincula con el lavado de activos, que se disfraza bajo un auge ficticio de la construcción, la multiplicación de emprendimientos y la infiltración del dinero del narcotráfico en diversos sectores. Para 2024, se estima que el lavado de dinero alcanza los 2.000 millones de dólares anuales (Arroyo, 2024).

Para ilustrar la situación económica, destaca la falta de crecimiento sostenido del PIB desde 2015 y sus efectos inmediatos. La pandemia de 2020 marcó un punto crítico, seguido por una clara incapacidad de recuperación.

Tabla 2

Crecimiento PIB Ecuador

Año	Crecimiento PIB (%)
2015	0.1%
2016	-1.2%
2017	2.4%
2018	1%
2019	0.2%
2020	-9.2%
2021	2.8%
2022	5.9%

Nota. Banco Mundial (2025).

El funcionamiento de la economía genera un nivel creciente de insatisfacción ciudadana. Según el Latinobarómetro (2023), nueve de cada diez personas entrevistadas declararon sentirse poco o nada satisfechas con la situación económica.

Tabla 3
Satisfacción en la economía

Años	2017	2018	2020	2023
No muy satisfecho	45.3	47.7	42.2	40.3
Nada satisfecho	15.2	19.3	49.9	50.2
Total	60.5	67	92.1	90.5

Nota. Latinobarómetro (2023).

El desempleo y el subempleo son problemas que arrastra la economía en el Ecuador. Cerca de 250 mil ocupados ingresaron al sector informal en el primer año del COVID-19; luego de 3 años, la ocupación en la informalidad aumentó en 512.000 personas en comparación con los niveles prepandemia. En este sentido, antes de la pandemia, la informalidad ya afectaba al 57,5% de la Población Económicamente Activa (PEA), una cifra elevada que reflejaba la fragilidad del mercado laboral. Este porcentaje se disparó al 65,3% en 2020, alcanzando un nivel alarmante. Este incremento, de más del 7%, puede atribuirse directamente a las externalidades económicas negativas derivadas de la crisis sanitaria mundial. (García et al., 2025, p. 19).

Entre las consecuencias de este periodo destacan el desempleo, el subempleo y el empleo inadecuado, especialmente entre jóvenes de 16 a 29 años. Según el INEC, en noviembre de 2024 la tasa de subempleo alcanzó

el 22,7 % y la de desempleo el 3,7 %. Además, el 53,5 % de la población ocupada se encuentra en el sector informal (INEC, 2024c). De acuerdo con El Comercio (2024), el desempleo entre jóvenes de 15 a 24 años llegó al 40,3 % en el primer trimestre de 2024, mientras que en el grupo de 25 a 34 años la cifra fue del 32,8 %. Cabe preguntarse si un porcentaje significativo de estos jóvenes desempleados se convierte en blanco atractivo para los grupos delincuenciales que buscan ampliar su base operativa.

En medio de la crisis económica, se ha intensificado la minería ilegal vinculada a los Grupos Delictivos Organizados (GDO). Entre 2019 y 2023, se registraron incautaciones de oro por provincias, lo que, a pesar de una disminución notable en 2023, revela el impacto persistente de esta actividad en las economías informales locales. Al respecto, la presidenta de la Cámara de Minería, Eulalia Silva, calificó como espeluznante el dato de que el 77 % del oro extraído en Ecuador proviene de operaciones ilegales (El Universo, 2024). A pesar del contexto adverso, el sector minero ha experimentado un crecimiento sostenido en los últimos cinco años. Según el Banco Central del Ecuador, el volumen de oro Doré en onzas troy pasó de 254 en 2019 a 874 en 2023, lo que representa un incremento en valor de 194 a 1.391 millones de dólares (Banco Central del Ecuador, 2023).

Figura 1
Incautación de oro en KG por provincias

Provincia	Año					Total general
	2019	2020	2021	2022	2023	
Azuay	47.108,00	20.480,00	32.240,00	111.188,00		211.016,00
Bolivar			6.720,00	6.820,00		13.540,00
Carchi	3.560,00			w66.560,00		70.120,00
Chimborazo	107.680,00			107.680,00		215.360,00
Cotopaxi	92.000,00		24,00	92.024,00	5,00	184.053,00
El Oro	142.971,40	34.752,00	182.535,60	292.550,24	4.028,00	656.837,24
Esmeraldas	1.440,00	2,00	0,90	60.402,90	14.994,00	76.839,80
Guayas				17.200,00		17.200,00
Imbabura	958.582,14	358.720,00	448.664,00	2.333.047,96	71.345,00	4.170.356,10
Loja		2.880,00	24.240,00	140.240,00		167.360,00
Los Ríos	60.000,00			20.000,00		80.000,00

Provincia	Año					Total general
	2019	2020	2021	2022	2023	
Manabí					4.625,00	4.625,00
Morona Santiago	113.627,51					113.627,51
Napo	8.000,16			2.772,00		10.772,16
Pastaza				2,00		2,00
Pichincha	239.840,00	206.800,00	10.400,00	85wf8.218,18	6.800,00	1.322.058,00
Santa Elena				480.000,00		480.000,00
Santo Domingo de los Tsáchilas	109.360,00		8.080,00	286.640,00		404.080,00
Sucumbíos	320,00	2.010,00		2.330,000		4.600,00
Tungurahua	22.960,00			50.000,00		72.960,00
Zamora Chinchipe		8.400,00		8.400,00		16.800,00
Total general	1.907.449,21	634.044,00	712.904,0	4.936.075,28	101.97,00	8.292.29,99

Nota. Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECCO) (2023).

Las violencias y sus expresiones

Las fracturas institucionales no solo han facilitado la expansión del caos y la inseguridad, sino que también han dado lugar a una sociedad marcada por la violencia. Esta no se limita a la delincuencia común y organizada, sino que se manifiesta en la forma en que se construyen las Las violencias y sus expresiones relaciones interpersonales, muchas veces atravesadas por la fuerza, el abuso y, en casos extremos, el asesinato. También se expresa dentro de las familias y en el tejido social en general. En este contexto, persiste un mundo de frustraciones que afecta a personas de todas las edades, con especial impacto en los jóvenes.

El número de casos por violencia psicológica contra la mujer o miembros del núcleo familiar ha bajado desde el 2015 al 2023 en las provincias de mayor concentración demográfica; sin embargo, las cifras no dejan de ser significativas.

Tabla 4
Casos de violencia intrafamiliar

PROVINCIA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total general
GUAYAS	15.762	15.308	15.308	12.723	13.759	8.919	7.909	7.430	6.692	96.694
PICHINCHA	8.457	7.978	7.978	8.410	7.952	4.358	4.633	4.531	4.998	55.369
MANABÍ	4.364	4.708	4.708	5.221	5.348	3.503	3.242	2.880	2.615	34.826
EL ORO	2.931	3.521	3.521	3.290	2.053	729	1.428	1.186	1.152	17.288
AZUAY	2.704	2.377	2.377	2.317	1.625	1.379	1.934	1.811	1.856	17.360
ESMERALDAS	1.257	1.698	1.698	1.668	1.589	1.421	1.022	806	787	11.225

Nota. Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales (SIAF) - ANALÍTICA FGE (2025).

En 2023, las tres principales causas de muerte entre niños, adolescentes (5 a 17 años) y jóvenes (18 a 29 años) fueron los homicidios, los accidentes de tránsito y los suicidios (INEC, 2024b). Este panorama alarmante se vincula con múltiples factores: falta de acceso a educación y empleo, relaciones familiares marcadas por altos niveles de toxicidad, deseos de migrar a cualquier costo sin considerar los riesgos, y vínculos con redes de extorsión.

En el año 2000, como consecuencia de la crisis bancaria, 67.300 personas abandonaron el país; en 2020, la cifra alcanzó las 60.000 (INEC, 2024a). Se estima que la mayoría corresponde a población joven. En el ámbito educativo, hasta junio de 2024, más de 351.846 personas completaron su Registro Nacional Único, requisito obligatorio para acceder a un cupo en una institución de educación superior pública (Mantilla, 2024). Sin embargo, solo existe disponibilidad para el 50 % de los postulantes. Ante esta realidad, surgen preguntas inevitables: ¿adónde van los jóvenes que no emigran?, ¿qué hacen?, ¿cómo sobreviven?, ¿quién los acoge?

A pesar de los esfuerzos de diversos sectores, organizaciones e instituciones que promueven y defienden los derechos de las poblaciones vulnerables, entre 2014 y 2023 se registraron 1.698 femicidios (ALDEA, 2024) y 17 asesinatos de personas LGBTIQ+ (SILUETA X, 2024). Estos datos evidencian que las reformas al Código Orgánico Integral Penal (COIP) no son suficientes; se requiere un cambio profundo en la cultura de la violencia como forma de vida. Las frustraciones acumuladas contribuyen a la configuración de una sociedad violenta (Duque, 2021).

Hay un conjunto de factores que promueven la frustración social y la imposibilidad de construir un sentido de vida. La solución no podría estar solo en medidas de seguridad, sino en un conjunto de políticas sociales y económicas en un proceso de largo plazo.

A manera de cierre, conviene reconocer que la inseguridad y las distintas formas de violencia no admiten una única fórmula para su erradicación. Las iniciativas

que han dado resultados en otros países responden a las particularidades socioculturales de cada población: el contrato social que sostiene la convivencia pacífica, la voluntad política de quienes toman decisiones, la asignación continua de recursos para estas estrategias y el compromiso claro de los actores involucrados, todo ello en un marco de construcción, aplicación y evaluación plural.

La lucha contra la inseguridad no se resuelve únicamente con el fortalecimiento de las fuerzas estatales. Persisten asimetrías históricas que han generado resentimiento, frustración y deseos de revancha social, expresiones que se manifiestan tanto en la violencia intrafamiliar como en la violencia externa. Por ello, resulta indispensable estudiar la calidad de vida en cada localidad y verificar el acceso y la cobertura en educación, salud, seguridad social, telecomunicaciones y servicios básicos. Allí donde el Estado no está presente, otros actores ocupan ese espacio, casi siempre con recursos ajenos a la legalidad.

Conclusiones preliminares

Las causas que han convertido a Ecuador en un país inseguro y atravesado por múltiples formas de violencia son diversas y entrelazadas. De ser considerada una isla de paz, la nación pasó a encabezar las tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes. Esta transformación responde a una acumulación de factores institucionales, sociales, económicos y políticos que interactúan entre sí. Por un lado, se evidencia una institucionalidad debilitada, incapaz de proyectar políticas a largo plazo, afectada por la pérdida del Estado de derecho, la corrupción en el sistema de justicia y la falta de visión del Ejecutivo frente a la realidad colombiana y su impacto en el país. Por otro lado, los gobiernos de turno no han logrado cerrar la brecha social mediante programas eficaces dirigidos a los sectores más vulnerables.

La política de seguridad ha fracasado en tanto las decisiones adoptadas por la Asamblea y el Ejecutivo no se han sustentado en acuerdos amplios, con financiamiento

sostenido, mecanismos de evaluación ni procesos de mejora. Cada gobierno ha trazado sus lineamientos en función de sus intereses electorales. Se identifican tres grandes momentos en esta política: la guerra con Perú (hasta 1998); el periodo previo al convenio de interdicción con Estados Unidos (1979–2000); la implementación del convenio para el uso de la Base de Manta (2000–2008); la salida de dicha base y las políticas del gobierno de la Revolución Ciudadana (2008–2017), que se distanciaron del apoyo estadounidense; y el retorno a la cooperación internacional desde el gobierno de Lenín Moreno hasta la actualidad, centrado en el combate al crimen organizado. Un punto de quiebre lo marca la declaración de guerra interna y la calificación de las bandas como terroristas durante el mandato de Daniel Noboa (2024).

Uno de los problemas más complejos es la infiltración del narcotráfico en las instituciones democráticas. Este fenómeno configura un estado mafioso, donde actores con poder de decisión facilitan el incremento de las ganancias de los grupos de delincuencia organizada transnacional y de las bandas de delincuencia común. Las consecuencias son graves: descrédito hacia el sistema de justicia y hacia la clase política, además de la opacidad persistente en el financiamiento de ciertas agrupaciones durante las campañas electorales.

A pesar de las crisis económicas del año 2000, la iniciada en 2015 y su agravamiento con la pandemia en 2020, Ecuador ha recibido grandes flujos de dinero provenientes de actividades ilícitas como el narcotráfico, la minería ilegal, el lavado de activos y otros delitos. Actualmente, el país figura entre los principales exportadores de droga hacia Europa.

El manejo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional carece de un mando unificado. La existencia de dos departamentos de inteligencia, con administraciones separadas, podría estar contribuyendo a la falta de efectividad en las acciones contra el crimen organizado. De cara al futuro, resulta necesario analizar cómo articular una estrategia homogénea, sin desdibujar las funciones específicas que cada institución cumple.

La falta de acceso a los distintos niveles de educación por parte de niños y jóvenes, junto con la escasez de empleo, genera frustración, deseos de revancha contra la sociedad y aspiraciones de abandonar el país. Este segmento poblacional es uno de los más afectados y vulnerables frente a la inseguridad y la violencia, pues se convierte en blanco fácil de promesas de ascenso socioeconómico rápido ofrecidas por las bandas del crimen organizado. Al mismo tiempo, se observa una sociedad marcada por altos niveles de violencia intrafamiliar y desconfianza interpersonal. La reconstrucción del tejido social es una tarea impostergable. El abordaje del problema debe ser integral, no limitado exclusivamente al enfoque de seguridad.

El problema que enfrenta Ecuador no es aislado; forma parte de un entramado internacional donde intervienen intereses de gran poder. Esta realidad exige dos tipos de cooperación: del Gobierno central hacia los gobiernos locales, y del Gobierno central hacia los países vecinos y aquellos donde se realiza la compra de droga. También se requiere colaboración con naciones que disponen de tecnología avanzada y personal capacitado para enfrentar el crimen organizado en áreas clave como seguridad, justicia, gestión penitenciaria, lavado de activos y tráfico ilícito, entre otras.

REFERENCIAS

1. Alcaldía de Medellín. (2007). Del miedo a la esperanza. Alcaldía de Medellín.
2. ALDEA. (2024). Mapa de femi(ni)cidio del 2024. <https://www.fundacionaldea.org/mapas>
3. Almeida, M., & López, A. K. (2023). La revolución malograda: El correato por dentro. Planeta.
4. Arroyo, M. B. (2024, febrero 20). ¿Por qué Ecuador se volvió un paraíso para lavado de activos? Se lavan, al menos, 2.000 millones de dólares por año. Vistazo. <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/porque-ecuador-se-volvio-un-paraíso-para-lavado-de-activos-se-lavan-al-menos-2000-millones-de-dólares-por-ano-JM6860579>
5. Banco Central del Ecuador. (2023). Boletín Sector Minero. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ReporteMinero042024.pdf>
6. Banco Mundial. (2025). Crecimiento del PIB (% anual) Ecuador. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=EC>
7. CEDATOS. (2024, agosto). INFORME OPINIÓN ECUADOR AL 24 DE AGOSTO, 2024. <https://cedatos.com/2024/08/24/informe-opinion-ecuador-al-24-de-agosto-2024/>

8. CVR. (2023). Comisión de la Verdad y Reconciliación.
9. Duque, M. (2021). Violencia urbana y el derecho a la ciudad: Análisis del caso Medellín. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 8(2), 89–103.
10. EFE, & Primicias. (2024, marzo 14). 67 muertes violentas ocurrieron en las cárceles de Ecuador en 2023, según el SNAI. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/muertes-violentas-carceles-ecuador-masacres/>
11. EL COMERCIO. (2024, junio 13). La creciente salida de jóvenes por estudios amerita cambios profundos en Ecuador. <https://www.elcomercio.com/opinion/editorial/la-salida-de-jovenes-por-estudios-amerita.html>
12. Ecuavisa. (2020). Muertes violentas en cárceles de Ecuador aumentaron en 2020 <https://www.ecuavisa.com/noticias/ecuador/muertes-violentas-carceles-ecuador-aumentaron-2020-PGEC660906>
13. EL UNIVERSO. (2024, julio 9). Minería ilegal en Ecuador: ¿cómo están produciendo \$ 1.000 millones?, ¿cómo sacan el producto y cómo seguramente están exportando? <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/mineria-ecuador-entrevista-extraccion-ilegal-nota/>
14. Fiscalía General del Estado. (2025). Analítica. www.fiscalia.gob.ec/analitica-noticias-del-delito/
15. García, S., Obando, C., & Obando, D. (2025). El empleo informal en Ecuador. Situación postpandemia COVID-19 y alternativas integrales de política económica.
16. González, A. (2023, octubre 23). En Ecuador se registra un promedio de 21 homicidios diarios. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/personas-asesinadas-promedio-diario-ecuador/>
17. INEC. (2024a, agosto). Estimaciones y Proyecciones de la Población de Ecuador, Revisión 2024. <https://>

www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Proyecciones_Poblacionales/censo_2022/revision_2024/Boletin_tecnico_proy_rev2024.pdf

18. INEC. (2024b, septiembre). Registro Estadístico de Defunciones Generales de 2023. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Defunciones_Generales/2023/Principales_resultados_EDG_2023.pdf
19. INEC. (2024c, noviembre). Boletín Técnico N° 19-2024-ENEMDU. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2024/Noviembre/202411_Boletin_empleo_ENEMDU.PDF
20. InSight Crime. (2025). La evolución de la crisis carcelaria en Ecuador. <https://insightcrime.org/es/investigaciones/evolucion-crisis-carcelaria-ecuador>
21. Latinobarómetro (2025). Latinobarómetro On Line. <https://www.latinobarometro.org/odajds/>
22. Mantilla, I. (2024, julio 11). Más de 64.000 aspirantes, a la espera de un cupo universitario en Quito. Expreso. <https://www.expreso.ec/quito/64-000-aspirantes-espera-cupo-universitario-206483.html>
23. Mella, C. (2025). Una nueva masacre carcelaria deja 32 presos muertos en Ecuador. <https://elpais.com/america/2025-11-10/al-menos-32-presos-asesinados-en-una-masacre-carcelaria-en-ecuador.html>
24. Molina, S. (2024, diciembre 2). Caso Metástasis y las lecciones que deja una sentencia de primera instancia contra jueces, fiscales y abogados. El Universo. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/caso-metastasis-lecciones-de-sentencia-de-primera-instancia-contr-20-acusados-por-delincuencia-organizada-apelacion-wilman-teran-narcotrafico-mario-godoy-jose-suing-german-rodas->

delincuencia-organizada-leandro-norero-narcotrafico-consejo-de-la-judicatura-corte-nacional-de-justicia-diana-salazar-fiscalia-general-del-estado-nota

25. OECO. (2023). Boletín anual de homicidios intencionales en Ecuador: 2023. <https://oeco.pdf.org/boletin-semestral-de-homicidios-intencionales-en-ecuador>
26. Presidencia de la República. (2024, 9 de enero). Decreto Ejecutivo No. 111: Conflicto armado interno en Ecuador. Registro Oficial del Ecuador. https://www.comunicacion.gob.ec/wp-content/uploads/2024/01/Decreto_Ejecutivo_No._111_20240009145200_20240009145207.pdf
27. Romero, L. (2021). La ola de violencia que se vivió en las cárceles de Ecuador deja cerca de 80 reos asesinados. <https://www.aa.com.tr/es/mundo/la-ola-de-violencia-que-se-vivi%C3%B3-en-las-c%C3%A1rceles-de-ecuador-deja-cerca-de-80-reos-asesinados/2156119>
28. SILUETA X. (2024). Transfemicidios en Ecuador. <https://siluetax.org/transfemicidio/>
29. Transparencia Internacional (2024). Índice de Percepción de la Corrupción 2023: El debilitamiento de los sistemas de justicia deja a la corrupción sin controles. www.transparency.org/es/press/cpi2023-corruption-perceptions-index-weakening-justice-systems-leave-corruption-unchecked
30. Terán, P. (2021). En 2014 Ecuador compró un sistema de radares a Indra por USD 88 millones. <https://ecuadorchequea.com/en-2014-ecuador-compro-un-sistema-de-radares-a-indra-por-usd-88-millones/>
31. Torres, A., & Arroyo, M. B. (2019). Rehenes: ¿por qué ejecutaron a los periodistas de El Comercio? Vórtice Editorial.
32. Ulloa, C. (2024, noviembre 17). Estado mafioso. La Hora. https://www.lahora.com.ec/editorial/columnistas-nacionales/cesar-ulloa-estado-mafioso/#google_vignette

Seguridad en el Ecuador: la importancia de la agenda social

Humberto Salazar
Docente
Universidad Andina Simón Bolívar

Entre todo lo que puede decirse sobre el problema de la violencia en el país, hay una afirmación que no admite discusión: la seguridad es un asunto de Estado. Un tema de fondo vinculado a esta idea es que el poder político legítimo sobre el que se constituye un Estado exige, como condición esencial, que ningún grupo al margen de la ley tenga la capacidad de imponer por la fuerza sus propias reglas. Esto implica que, por encima de los intereses particulares que puedan surgir dentro del Estado, debe prevalecer una autoridad legítima capaz de garantizar el cumplimiento de los derechos y libertades establecidos por su arquitectura normativa. Cuando esa prerrogativa estatal de ejercer la coacción se debilita o se pierde, lo que emerge es el desvanecimiento del poder estatal.

Pero, ¿cómo se llega a una situación en la que es posible identificar en algunos territorios específicos la ausencia de la autoridad del Estado?

Para el caso ecuatoriano se pueden esbozar varias hipótesis, y de las muchas que existen, en este capítulo voy a concentrarme en una que propone como elemento que

alimenta el caldo de cultivo de la inseguridad a la ausencia de políticas sociales efectivas que estén en capacidad de responder en forma y fondo a las necesidades de las poblaciones, especialmente de aquellas que pertenecen a los grupos más vulnerables.

Para arrancar con el desarrollo del tema, me parece pertinente exponer algunas reflexiones de partida que se proponen casi como premisas de enfoque.

La primera es que para enfrentar el problema de la seguridad en el país no basta con una buena estrategia de inteligencia militar. En efecto, es claro que cuando el Estado requiere trabajar en el área, necesita una mirada especializada que permita acceso a conocimientos, metodologías y herramientas que puedan usarse como parte del accionar de la fuerza pública; sin embargo, la estrategia resulta insuficiente si esta no se ve acompañada por un conjunto de acciones que interpelen el rol del Estado en la puesta en marcha de una agenda social convertida en un acuerdo social país de amplio espectro, a partir del cual se redefinan las prioridades y orientaciones de toda la política pública.

Una segunda consideración inicial invita a reflexionar sobre el Estado en su conjunto, más allá del gobierno actual, aunque este también merece valoración. Esta distinción es metodológicamente relevante, ya que muchas de las problemáticas vinculadas con la ausencia de políticas sociales efectivas —como variable que incide en el aumento de la inseguridad— tienen raíces históricas y trayectorias no resueltas. Una de las falencias más graves al momento de proyectar salidas a una crisis multidimensional como la que atraviesa Ecuador es que, en muchos casos, las estrategias plasmadas en las políticas públicas se limitan a la coyuntura, adoptando un enfoque cortoplacista, miope frente a los procesos. En consecuencia, se excluye la deliberación franca, transparente y generosa, centrada en una agenda de mínimos que permita construir, desde el presente, un futuro sostenido mediante políticas de Estado.

En el marco propuesto surge un tercer elemento de enfoque; este sugiere como premisa a debatir: un análisis de

situación actual de lo social cobra sentido cuando se conecta con una perspectiva de comunidad de destino, entendiendo que para lograr identificar esta se necesita una visión país que asiente la construcción de un relato nacional sobre el futuro al que queremos llegar.

Como paréntesis explicativo que amplía las ideas de fondo planteadas anteriormente, conviene señalar que, conceptualmente, una nación no solo se define por los elementos que la constituyen —población, cultura, lenguaje, entre otros—, sino también por el relato que construye sobre su pasado y su futuro. Esa narrativa colectiva, situada en el núcleo de lo que significa ser una nación, actúa como el vínculo que permite construir una identidad común orientada hacia los objetivos compartidos como país.

Lamentablemente, en el hoy, ese tipo de visión compartida que nos lleve a caminar juntos es para la mayoría de la población poco clara. Por el contrario, lo que pesa es la incertidumbre. Y la incertidumbre genera fastidio y desasosiego. Genera ansiedad que se traduce en frustración, desesperanza y violencia. Esa violencia que responde a la angustia de la falta de respuestas y que abre caminos para que grupos criminales se tomen las calles, empieza por conquistar los favores de una comunidad que ya ve en la propuesta de la cultura narcodelictiva un camino para orientar planes de vida que en el contexto de legalidad se ven con poca capacidad de ser realizados.

A partir de estos enfoques de aproximación inicial, el capítulo cubre dos momentos en relación con el desarrollo del tema: el primero apunta a ubicar el estado de situación de las políticas sociales en su contexto, definiendo el contexto de formulación de dichas políticas y las dimensiones de la problemática, y el segundo busca establecer las prioridades que exigen respuestas del Estado en términos de cuestiones sociales que requieren atención.

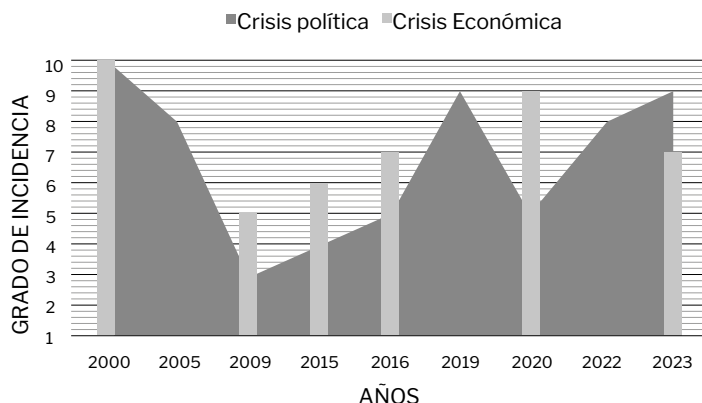
Para abrir el primer momento de análisis, conviene señalar que, en relación con la formulación de políticas sociales en Ecuador, se percibe una creciente insatisfacción con la democracia, al punto que diversos sectores han

comenzado a hablar de un Estado fallido. Este fenómeno, aunque no exclusivo del país, revela una crisis de los sistemas democráticos y plantea interrogantes sobre el rol que el Estado cumple en la atención de las demandas de la población. La recurrencia de estos casos a nivel global permite formular la hipótesis de que el pacto social fundacional de la modernidad está comenzando a resquebrajarse.

Esta frustración frente a los resultados que la población quiere ver en relación con la eficacia de la democracia tiene importantes implicaciones, sobre todo en relación con la paz social y la confianza en las instituciones.

En cuanto al primer factor, si analizamos los momentos de crisis política y económica del país partiendo de lo ocurrido en este siglo, podemos observar que en los primeros quince años del siglo XXI, los picos de crisis se evidenciaban aproximadamente cada cinco años. Pero desde el 2016 estos picos de crisis se desarrollan aproximadamente cada tres años. Este aumento en la velocidad de repetición de situaciones límites ha tomado forma de verdaderos terremotos sociales que ponen a temblar el sistema.

No se trata únicamente de crisis delictivas, sino de crisis estructurales en las que la violencia social se apodera de las calles, transmitiendo a la población la idea de que recurrir a la violencia es un medio legítimo para obtener beneficios. Se instaura una pedagogía de la violencia que la posiciona como herramienta aceptada para forzar transformaciones en temas históricamente postergados, obligando al Estado a dejar de mirar hacia los costados y reconocer las demandas de las poblaciones.

Figura 1*Crisis Económica vs. Crisis Política, Ecuador 2000-2023**Nota. Elaboración propia.*

Las protestas sociales de 2019 y 2022, junto con la crisis de gobierno de 2023 que desembocó en la muerte cruzada, evidencian que las demandas sociales desatendidas responden a fracturas profundas entre la ciudadanía y la esfera política. Estas tensiones ponen en riesgo la estabilidad del sistema social y político ecuatoriano. Por ello, cualquier análisis de lo social en el país debe reconocer que la agenda institucional de los actores políticos y gubernamentales establece prioridades que se encuentran alejadas de los intereses reales de la población, especialmente de los sectores más vulnerables.

Una parte crucial del contexto social es que los modelos de gobernanza impulsados desde la esfera político-institucional no responden adecuadamente a las necesidades de las comunidades. Se trata de esquemas ciegos frente a los procesos de exclusión que afectan a amplios sectores de la población. Si una persona debe dedicar su vida únicamente a la lucha por la sobrevivencia, ello revela que el modelo de sociedad en el que vive ha fracasado.

Usualmente, esta forma de abordar el diseño de políticas sociales termina por profundizar las inequidades

desde el núcleo mismo de la estrategia de gobernanza, especialmente en lo relativo al manejo del presupuesto fiscal. En muchos casos, los gobiernos interpretan que el origen de los problemas radica en el déficit fiscal y, desde esa perspectiva, adoptan políticas centradas en la reducción del gasto y el aumento de ingresos. Si bien estas medidas no son incorrectas en sí mismas, suelen aplicarse sin considerar la orientación y calidad del gasto, ni los costos y beneficios que dichas decisiones implican para la población, especialmente en contextos de profundas asimetrías.

Para definir políticas sociales efectivas, hoy más que nunca es necesario incorporar a la discusión el tema de las asimetrías y las inequidades sistémicas. Desde una visión orientada a construir una agenda de mínimos, un punto de partida fundamental consiste en cuestionar la idea de que la desigualdad es simplemente un subproducto desafortunado del progreso.

Esta naturalización de la desigualdad, que permea buena parte de las políticas sociales, se sustenta en modelos ideológicos deficientes que omiten una premisa esencial: la función principal de un modelo de desarrollo —y de la intermediación que ejercen los representantes y autoridades electas en el marco de un sistema democrático— debe medirse por su capacidad de generar valor público. Este concepto, entendido como el aumento del bienestar colectivo, es lo que finalmente cierra el ciclo de legitimidad democrática y garantiza la sostenibilidad saludable del sistema.

Otro elemento de ubicación del problema vinculado al anterior es que los gobiernos y las esferas políticas han demostrado en muchos casos concretos ser portadores de una sordera estructural que genera procesos de debilitamiento cada vez más fuertes no solo del gobierno de turno, sino del sistema de partidos políticos y de las instancias desde las que se ejerce el poder legítimo en una democracia representativa.

Las contradicciones que se desprenden de esta sordera son evidentes: paralizan y ponen en entredicho los atributos positivos de nuestra democracia. Revelan, además,

que la esfera política no comprende a las poblaciones —o, peor aún, que no desea comprenderlas—, pues en sus decisiones prevalecen apuestas de selección racional orientadas a maximizar intereses propios por encima del bien común.

Bajo el paraguas de esta sordera frente a los intereses del otro, se erige un profundo desconocimiento de la realidad de los más vulnerables. Desde esa posición, la esfera política tiende a alejarse cada vez más, volviéndose errática en sus consideraciones sobre lo que debe hacerse para generar bienestar.

A este problema se suma el hecho de que no solo se ignora al otro desde una perspectiva cognitiva —es decir, desde la falta de conocimiento que impide actuar con pertinencia—, sino también desde una acepción más cruda del término ignorar, aquella que, según la Real Academia Española (2025), alude al acto de no hacer caso, de tratar a alguien como si no mereciera atención.

En efecto, la clase política, en muchos casos, opta deliberadamente por desconocer los intereses de la población, relegándolos a un segundo plano dentro del conjunto de asuntos que considera prioritarios.

A lo ya señalado sobre la ubicación del problema, se suma una constante en varios gobiernos: la marcada incapacidad para abordar los temas sociales. Esta limitación no siempre responde a fallas organizacionales ni a déficits en su tecnocracia, sino —lo que resulta aún más grave— a la escasa sensibilidad para comprender de forma integral el impacto que determinadas políticas ejercen sobre la vida de las poblaciones.

La insensibilidad y la indiferencia son tan marcadas que la distancia señalada anteriormente conduce a una deshumanización de las políticas públicas. Estas se definen desde prioridades y enfoques que atienden únicamente a cifras, sin considerar a las poblaciones reales que padecen dolor y sufrimiento como consecuencia directa de las decisiones adoptadas.

Lo anterior permite afirmar que muchas autoridades, ya sean electas o designadas para liderar espacios del

sistema público estatal, carecen de calle. No comprenden la situación particular de los grupos más vulnerables porque nunca han estado del lado de la balanza donde la vida se define como una lucha constante por la sobrevivencia.

No entienden que la pobreza no se reduce a un asunto de ingresos. La pobreza —y las condiciones que la generan— cala en los huesos, pero también en el espíritu; tanto para bien como para mal.

Tampoco comprenden que, al analizar la pobreza, es necesario evidenciar brechas que a menudo parecen insalvables. Estas no se limitan al acceso a bienes tangibles, sino que involucran también factores como las competencias y capacidades necesarias para aprovechar las oportunidades que el entorno ofrece. A ello se suman las creencias y las formas desde las que se configura la identidad individual.

En este punto, resulta pertinente recordar las distinciones que proponían los filósofos marxistas entre la conciencia de sí y la conciencia para sí, al referirse a cómo los individuos enfrentan la dinámica de clases. Desde una perspectiva constructivista, también se puede aludir al concepto de *habitus* de Bourdieu (1996), entendido como la estructura base desde la cual los agentes organizan sus percepciones en relación con sus distintas posiciones dentro de los campos sociales.

Es decir, no comprenden que para generar respuestas efectivas a las necesidades de los grupos más vulnerables es indispensable diseñar políticas sociales que se sitúen, de forma integral, en los zapatos del otro.

Esa integralidad no solo implica considerar los elementos mencionados en el párrafo anterior, sino también incorporar factores de resiliencia que permitan a quienes viven en condiciones de vulnerabilidad superar la exclusión y abrir ventanas de oportunidad en una sociedad regida por los lineamientos de la era informacional.

Por otra parte, en las corrientes de filosofía política surgidas al inicio de la modernidad, el Estado se concibe como el instrumento destinado a generar condiciones de civilidad que nos aparten del estado de naturaleza —ese estado caracterizado por una guerra de todos contra todos.

En ese marco, el Estado emerge como el gran Leviatán, encargado de construir relaciones civiles bajo la tutela de un aparato orientado a garantizar seguridad y bienestar (Hobbes, 2008).

En ese marco, la existencia del Estado se vincula directamente con la necesidad de incidir sobre los patrones de inequidad que determinan la condición de origen, marcada por el azar del nacimiento.

Vivimos en sociedades profundamente asimétricas, donde las trayectorias personales se definen por el lugar que cada individuo ocupa en el espacio y la estructura social. Si esa ubicación resulta favorable o desfavorable, la vida —según la opción que tocó en suerte— se tiñe de colores radicalmente distintos: desde los más luminosos, asociados a la plenitud y al desarrollo de las potencialidades y planes de vida, hasta los más oscuros y sombríos, vinculados al sufrimiento, la miseria y el abandono (Salazar, 2023).

Por lo dicho, la crisis derivada de la incapacidad del Estado para responder a las expectativas legítimas de la población —en el marco de un sistema de representación democrática— repercute de manera significativa en la confianza social.

Esta confianza constituye un elemento fundamental para el funcionamiento del sistema, y su debilitamiento compromete la legitimidad y la eficacia de las instituciones públicas.

Un estudio sobre confianza institucional revela que el sistema judicial contaba con apenas un 16% de respaldo ciudadano, la Asamblea Nacional con un 13% y los políticos en general con un alarmante 5% (IPSOS, 2022). Con una base de credibilidad tan frágil, resulta extremadamente difícil sostener un proyecto de país.

A esto se suma otro dato preocupante: solo el 48% de la población de la región apoya la democracia, una caída de 15 puntos porcentuales respecto al 2010, cuando el respaldo alcanzaba el 63%.

En el caso de Ecuador, el panorama es aún más crítico. En 2023, apenas el 37% de la población manifestó su apoyo a

la democracia, mientras que otro 37% se declaró indiferente al tipo de régimen, y un 19% expresó su preferencia por un modelo autoritario.

Esto significa que Ecuador cuenta con tantos demócratas como indiferentes, y con un contingente autoritario en crecimiento (Corporación Latinobarómetro, 2023).

Con niveles de credibilidad tan bajos, resulta extremadamente difícil impulsar un proyecto de país. La confianza es clave: nada puede construirse si el tejido relacional entre los ciudadanos está tan debilitado que lo que prevalece es la fragmentación, la polarización, la cosificación y un individualismo esquizofrénico (Salazar, 2023).

Lo expuesto hasta aquí permite avanzar hacia una propuesta que identifique las dimensiones clave en el análisis de lo social. Estas dimensiones pueden entenderse como territorios de problemas que exigen atención urgente y que constituyen la base para una respuesta integral a los desafíos de seguridad, siempre bajo un enfoque que reconozca el desarrollo como horizonte relevante.

Dimensiones sociales del problema

En primer lugar, se identifica una dimensión que podríamos denominar subsistencia, la cual agrupa las situaciones de exclusión e inequidad.

Los fracasos en esta materia son evidentes. En Ecuador, el 46% de la población rural vive en condiciones de pobreza; es decir, uno de cada dos habitantes en estas zonas enfrenta serias limitaciones para satisfacer sus necesidades básicas. La pobreza extrema afecta a cerca de 1,9 millones de personas, mientras que el 25% de la población —aproximadamente 4,5 millones de ecuatorianos— vive en situación de pobreza (INEC, 2023).

Uno de cada cuatro ecuatorianos sobrevive con apenas USD 87,57 al mes, lo que representa apenas el 12% del costo de la canasta básica (PRIMICIAS, 2022)¹.

Ecuador es, al mismo tiempo, país receptor e impulsor

1 Datos referidos por Diario Primicias con base a Información del INEC. Para mayor información <https://www.primicias.ec/noticias/economia/ecuatorianos-vive-pobreza-ecuador-inec/>

de procesos de movilidad humana, con las consecuencias de desarraigo y vulnerabilidad que estos conllevan.

“Entre octubre de 2023 y febrero de 2024, se registró un total de 62,828 ecuatorianos en la frontera entre Estados Unidos y México, según datos publicados por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos. Estos datos evidencian que, para millones de personas en el país, la sobrevivencia no está garantizada”. (Odecarih, 2024, párr. 1).

Si se pretende trabajar en seguridad, es imprescindible enfrentar el tema de la pobreza. El enfoque adecuado no consiste en hablar únicamente de crecimiento económico.

Es necesario incorporar ese crecimiento en la mesa de diálogo, pero vinculado a estrategias claras que respondan a las situaciones de inequidad, entendidas como una de las principales fuentes generadoras de inseguridad.

Es necesario priorizar la aplicación de una agenda de políticas sociales en aquellos territorios del mapa nacional donde se concentran los indicadores más altos de exclusión.

Desde esos espacios, puede construirse un acuerdo país que dé lugar a estrategias claras orientadas al cumplimiento de derechos básicos como el acceso al agua, al saneamiento y a condiciones de infraestructura que permitan a las poblaciones vincularse a los mercados, a la educación, a medios productivos y a todo aquello que abra oportunidades reales para la generación de trabajo y empleo.

Una segunda dimensión tiene que ver con la salud. Para nadie es desconocido que la crisis del sistema de salud deja en orfandad a todos aquellos que por una u otra razón no tienen la posibilidad de acceder a servicios privados de atención.

En ese marco, la gente sigue muriendo por causas que podrían tener factores de prevención, como enfermedades del corazón o la diabetes: que son las principales causas de muerte en el país. En esa misma línea también se desatienden temas urgentes. Por ejemplo, el 7,6% de niños entre 10 y 17 años consumen alcohol en el Ecuador (PRIMICIAS, 2024), y contrariamente a esto, no existen en el país centros de

salud públicos para atender casos de adicciones. Incluso para la atención de casos graves vinculados a esquizofrenia, depresión, delirios, se cuenta con un solo centro público especializado de internación para todo el país.

Las familias que enfrentan este problema con alguno de sus miembros se ven obligadas a acudir a centros privados, donde la atención básica cuesta alrededor de 150 dólares diarios, sin incluir exámenes ni otros procedimientos.

El acceso resulta impagable para la mayoría, lo que evidencia una grave falla estructural en el sistema de protección social.

Una tercera dimensión se vincula con la educación, ámbito que hoy enfrenta graves problemas de exclusión educativa que afectan a más de 200.000 jóvenes. (Rosero, 2025). A ello se suma el deterioro del aprendizaje desde la pandemia, que ha profundizado brechas ya existentes. Ecuador obtiene resultados muy bajos en las pruebas PISA, incluso en aquellas diseñadas para países en desarrollo. Otras evaluaciones nacionales como la Ser estudiante 2022 reflejan que las mayores dificultades y las brechas más amplias se concentran en comunidades rurales y en provincias históricamente marginadas, como Esmeraldas, cuyo desempeño ha sido sistemáticamente inferior al promedio nacional.

Una cuarta dimensión se vincula con la recuperación del capital ético en el ámbito nacional. En ella se abordan temas orientados a fomentar la participación cívica comprometida con el bien común, enfrentar la corrupción sistémica arraigada tanto en lo público como en lo privado —entendida como un antivisor que distorsiona las conductas— y promover plataformas de trabajo colaborativo que faciliten la generación de respuestas creativas frente a la crisis.

No es necesario abundar en ejemplos de las consecuencias de la crisis ética. Trabajar en la recuperación ética es apuntar a la recuperación de las instituciones que son claves para la instauración de un modelo de desarrollo sostenible. Insisto en sostenible porque la nueva ética a impulsar reconoce a la vida como centro, pero no solo la vida

humana, sino la vida en sentido amplio, lo que incluye a las otras especies y la biosfera entendida como único espacio donde hoy podemos desarrollar la vida humana.

En cuanto a las prioridades de atención por dimensiones. En relación con la subsistencia, el combate a la pobreza debe ser una bandera en un país que busca un futuro de equidad. Es fundamental contar con un sistema de protección fortalecido que genere respuestas efectivas a los vulnerables de los vulnerables. En línea con eso, el combate a la desnutrición crónica infantil debe ser uno de los pilares de la agenda de mínimos para un nuevo Ecuador libre de violencia.

En el ámbito de la salud, el acceso y la calidad del servicio constituyen ejes fundamentales. Esto exige una reorganización del sistema que atienda las inequidades existentes e integre tanto el sector público como el privado. La agenda debe priorizar el acceso y asegurar la calidad en la atención, mediante una estrategia que contemple distintos niveles de cobertura, acceso y calidad, e incorpore modelos de salud preventiva y de salud mental. Además, resulta necesario abordar con franqueza el tema de la seguridad social y de los seguros privados de salud, con el fin de explorar alternativas que fortalezcan el sistema y mejoren las condiciones del servicio, siempre bajo el principio de que la salud es un bien meritorio.

Con relación a la educación, hay que poner como temas fundamentales la inclusión educativa y la recuperación del rol de la educación como factor de ascenso social. Se deben enfrentar las causas raíz de los procesos de deserción escolar, fracaso y rezago educativo. La educación superior requiere puntos de encuentro con la educación básica e intermedia. Se requiere generar mecanismos de flexibilidad que permitan a poblaciones excluidas llegar a la culminación de ciclos educativos. Se necesitan propuestas alternativas para fortalecer procesos de educación experimental, dual, no formal, técnica, etc.

En el ámbito ético, resulta fundamental recuperar el papel del ciudadano y asumir con seriedad y responsabilidad el compromiso de instaurar una ética del servicio público.

Esta apuesta permite reconstruir el tejido social y fortalecer el capital social del país, reconocido como una fuente comprobada de crecimiento y riqueza con impacto directo en territorios específicos (Salazar, 2023). Enfrentar la corrupción constituye una condición indispensable para avanzar en la recuperación nacional.

Estas reflexiones buscan aportar al debate sobre los caminos que el país podría seguir para mejorar las condiciones de bienestar y asegurar la sostenibilidad de la democracia.

En el Ecuador, más que nunca, resulta urgente levantar una voz polifónica que recupere los múltiples ángulos de nuestra diversidad. Solo así será posible construir propuestas innovadoras que conduzcan hacia un país basado en la paz, la justicia y la equidad. Esta visión exige reconocer las diferencias y tomar distancia de los extremos que nos dividen y fracturan, para abrir caminos de convergencia que el país necesita con urgencia. Superar los niveles de polarización social y política requiere un acto de renuncia consciente, capaz de liberar las estrategias alternativas de cambio que se perfilan como una tercera vía frente a bandos aparentemente irreconciliables, cuya confrontación constante pone en riesgo el futuro.

Frente a quienes exigen tomar posición, resulta evidente que la transformación que el país necesita solo puede alinearse con aquellas luchas que promueven una mejor calidad de vida para el Ecuador en su conjunto, y en particular, para los grupos más vulnerables. Es indispensable recuperar el valor de construir un espacio genuinamente ciudadano, comprometido con el trabajo por los intereses nacionales.

REFERENCIAS

1. Bourdieu, P. (1996). Raisons pratiques. Seuil,
2. Hobbes, T. (2008). Leviathan (J. C. A. Gaskin, Ed.). Oxford University Press.
3. INEC. (2023). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2023 www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2023/Junio/202306_PobrezayDesigualdad.pdf
4. IPSOS. (2022). Informe de encuesta.
5. Latinobarómetro. (2023). Informe 2023: La recesión democrática de América Latina. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/11/Latinobarometro_Informe_2023.pdf
6. Observatorio de Información para Crisis Humanitarias. (2024). El número de migrantes ecuatorianos «encontrados» en la frontera de EE.UU. sigue aumentando. <https://odecrih.ups.edu.ec/11798/el-numero-de-migrantes-ecuatorianos-encontrados-en-la-frontera-de-ee-uu-sigue-aumentando>
7. PRIMICIAS. (2022, 23 de julio). Uno de cada cuatro ecuatorianos vive en situación de pobreza. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/ecuatorianos-vive-pobreza-ecuador-inec/>

8. PRIMICIAS. (2024, 24 de febrero). 7,6 % de los niños entre 10 y 17 años consume alcohol en Ecuador. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/ninos-adolescentes-consumo-alcohol-ecuador/>
9. Real Academia de la Lengua. (2025). Ignorar. www.dle.rae.es/ignorar?m=form
10. Rosero, M. (2025). El acceso a la universidad, otra urgencia por resolver, en el próximo gobierno. www.expreso.ec/actualidad/acceso-universidad-urgencia-resolver-proximo-gobierno-236315.html
11. Salazar, H. (2023). Hacia un nuevo contrato social en el siglo XXI. EsquelClic Editorial.

Hacia la verdadera justicia, sostén del desarrollo, social y económico

Marco Tello
Jurista

Introducción

A nivel mundial, el estado de derecho se encuentra en crisis. Parte de esta situación es consecuencia del debilitamiento de los sistemas de justicia, problemática que, a nivel regional y nacional, cobra mayor relevancia, pues el clima de inseguridad en que vivimos se lo ha endosado a la idea de impunidad de los actos delictivos, bajo la noción de que es responsabilidad de la Función Judicial.

En este documento no pretendemos corregir o discutir esa percepción, puesto que lo importante es la situación de la justicia, la desconfianza ciudadana hacia su actuar.

Frente a ello, hemos creído pertinente realizar una breve descripción crítica sobre la necesidad de fortalecer al gobierno judicial y la actividad jurisdiccional de las y los jueces. Son dos caras de la misma moneda, bajo la consideración de que el sistema judicial del que forman parte es medular para el cumplimiento de las más altas metas de desarrollo.

Comenzaremos por identificar las metas de desarrollo que Ecuador ha asumido en el contexto internacional,

en particular la Agenda 2030 y el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 (Organización de las Naciones Unidas, 2024). Este objetivo destaca la necesidad de fortalecer el estado de derecho, reconociendo al sistema de justicia como su componente esencial. Examinaremos a los actores que conforman dicho sistema, subrayaremos el papel de la jueza o el juez independiente, y destacaremos la decisión judicial motivada como vértice de la estructura judicial. Esta dimensión resulta clave para consolidar el estado de derecho y, en consecuencia, para avanzar en el cumplimiento de los ODS.

Cerraremos el análisis con reflexiones sobre los contenidos expuestos en el documento y sobre la situación actual de la Función Judicial ecuatoriana, en relación con los compromisos internacionales de fortalecimiento institucional, entendidos como condición indispensable para el desarrollo social y económico.

Agenda 2023, hacia el desarrollo de nuestros pueblos

En septiembre de 2015, en Nueva York, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este instrumento orienta la formulación de políticas públicas y sociales por parte de los Estados suscriptores, entre ellos el Ecuador, con el objetivo de promover el desarrollo y garantizar la sostenibilidad económica, social y ambiental.

La Agenda 2030 aborda temas fundamentales para el Ecuador, como la erradicación de la pobreza, la igualdad, la justicia, el fortalecimiento del estado de derecho, la generación de oportunidades laborales y la respuesta al cambio climático, entre otros.

Su núcleo está conformado por los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que deben aplicarse de forma conjunta e indivisible. Estos objetivos constituyen una herramienta de planificación con visión de largo plazo y ofrecen un marco de apoyo para la formulación de políticas públicas y otros instrumentos estratégicos.

Los ODS no se dirigen únicamente al Gobierno central, sino a todo el Estado. Esto incluye a la administración pública en su conjunto, a todas las funciones del Estado y a los gobiernos seccionales, como actores corresponsables en la construcción de un desarrollo transformador.

Según las Naciones Unidas, los ODS (2024) son:

Universales: Constituyen un marco de referencia verdaderamente universal y se aplicarán a todos los países. En la senda del desarrollo sostenible, todos los países tienen tareas pendientes y todos se enfrentan a retos tanto comunes como individuales en la consecución de las múltiples dimensiones del desarrollo sostenible resumidas en los ODS.

Transformadores: En su condición de programa para “la gente, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas”, la Agenda 2030 ofrece un cambio de paradigma en relación con el modelo tradicional de desarrollo hacia un desarrollo sostenible que integra la dimensión económica, la social y la medioambiental. La Agenda 2030 proporciona una visión transformadora para un desarrollo sostenible centrado en las personas y el planeta, basado en los derechos humanos y en la dignidad de las personas.

Civilizatorios: La Agenda 2030 trata de que nadie quede rezagado y contempla “un mundo de respeto universal hacia la igualdad y la no discriminación” entre los países y en el interior de estos, incluso en lo tocante a la igualdad, mediante la confirmación de la responsabilidad de todos los Estados de “respetar, proteger y promover los derechos humanos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición”.

Los ODS son complejos, tienen 169 metas y 232 indicadores; incluyen una nueva visión, unos principios, una estrategia de ejecución y un marco de examen. Tan complejos son los ODS como lo es la construcción de la política pública

en cada país, en cada sector; es decir, resulta familiar para la ingeniería del sector público, pero lo innovador es lo de fondo y cómo hacerlo.

En este marco, resulta indispensable reconocer la participación activa de la sociedad civil y de las comunidades en la construcción de la política pública y de los instrumentos que la acompañan. El Estado no puede asumir por sí solo la planificación, la ejecución ni la evaluación de las acciones, sin contar de manera efectiva con los demás actores sociales. Ignorar esta corresponsabilidad impide identificar los problemas reales que afectan a las personas y, en consecuencia, obstaculiza la búsqueda de soluciones pertinentes.

La co-construcción de políticas públicas legitima la acción estatal. Incluir a la sociedad civil, a la academia y a otros sectores en este proceso permite proteger, defender y exigir el cumplimiento de los derechos, en especial aquellos vinculados a la salud, la educación, la alimentación, la justicia y la seguridad social. Esta articulación apunta a la construcción de una sociedad equitativa, libre de violencias y pacífica, tal como lo establece nuestra Constitución (Ecuador, 2008), en desarrollo y prevalencia de los derechos¹.

1 Constitución de la República del Ecuador: “Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes [...]” “Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia... 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”.

En ese sentido el artículo 58 de nuestra Constitución establece:

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. (Ecuador, 2008, art. 58)

Llegamos a un punto importante para ligar los ODS con nuestra realidad.

El Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 refiere:

En el 2015, con la aprobación de la Agenda 2030 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los países signatarios se comprometieron a trabajar por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es así como el Ecuador, mediante Decreto Ejecutivo No. 371, declara “política pública del Gobierno Nacional la adopción

de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, orientada al cumplimiento de sus objetivos y metas en el marco de su alineación con la planificación y el desarrollo nacional”

En el año 2021, la Secretaría Nacional de Planificación señaló:

La SNP ha realizado un ejercicio de verificación del alineamiento entre el de Creación de Oportunidades 2021-2025 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con la cooperación técnica del PNUD, que desarrolló una metodología para este fin. Este se constituye en el punto de partida para la implementación de un Marco Nacional de Financiamiento Integrado (MNFI), tal como lo prevé la Agenda de Addis Abeba, que permita generar un entorno habilitador para mejorar la gestión de la financiación del desarrollo sostenible en el país. La vinculación entre el Plan y la Agenda 2030 permite estimar la contribución combinada de las metas de la planificación de la nación a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y promover de esta manera la implementación de la Agenda 2030. Con esta metodología, se cuenta con un instrumento de referencia para realizar la vinculación entre la Agenda 2030, los presupuestos públicos y la planificación sectorial, institucional y territorial. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021, pp. 9-11).

Las políticas públicas constituyen mecanismos que posibilitan el ejercicio de derechos, y también, a través de ellas, se desarrolla el contenido de los mismos. En este contexto, y de manera coherente, el Ecuador ha reconocido a los ODJ, de la Agenda 2030, como marco de toda la política pública.

Como hemos visto, los ODJ no resultan distantes de la realidad nacional, sino que forman parte de la agenda pública del Estado. Destacamos e insistimos en que la aplicación de los ODJ en la construcción de la política pública y de los diversos instrumentos institucionales, no solo corresponde

a la Función Ejecutiva, a los Gobiernos locales, sino también, de manera coordinada, a la Función Judicial, con su órgano de gobierno y administración, el Consejo de la Judicatura.

La obligación del Consejo de la Judicatura contemplada en el artículo 3 del Código Orgánico de la Función Judicial, establece:

Art. 3.- Políticas de justicia.- Con el fin de garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso, la independencia judicial y los demás principios establecidos en la Constitución y este Código, dentro de los grandes lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, los órganos de la Función Judicial, en el ámbito de sus competencias, deberán formular políticas administrativas que transformen la Función Judicial para brindar un servicio de calidad de acuerdo a las necesidades de las usuarias y usuarios; políticas económicas que permitan la gestión del presupuesto con el fin de optimizar los recursos de que se dispone y la planificación y programación oportuna de las inversiones en infraestructura física y operacional; políticas de recursos humanos que consoliden la carrera judicial, fiscal y de defensoría pública, fortalezcan la Escuela de la Función Judicial, y erradiquen la corrupción. (Ecuador, 2009, art. 3)

En consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo adoptó los lineamientos de la Agenda 2030, lo que obliga al Consejo de la Judicatura a desarrollarlos; de esta manera garantiza, promueve y hace efectivos los derechos de la ciudadanía.

ODS 16, Paz, Justicia, Instituciones Sólidas

Naciones Unidas detalla que el Objetivo 16 busca “sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para toda la población y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. (ONU, 2024).

Las personas deben vivir en paz, libres de toda violencia, independientemente de su raza, orientación sexual,

religiosa o condición social; esto es un requisito universal necesario para lograr el desarrollo económico y social.

Es indispensable que el Estado, en conjunto con la sociedad civil, construya un clima de seguridad, que promueva los derechos humanos, la tutela judicial, el acceso a justicia en igualdad, el acceso a la información; que prevenga y combata la corrupción.

Destacamos la importancia de la tutela judicial y del acceso igualitario a la justicia. Es evidente que, si la ciudadanía no puede acceder al sistema judicial y obtener, mediante un debido proceso, una respuesta efectiva y reparación frente al daño sufrido, los conflictos no se resuelven; por el contrario, se vulnera gravemente la organización y la paz social. No olvidemos que el pacto social confió a personas íntegras y competentes la responsabilidad de resolver los desacuerdos entre ciudadanos. Los jueces, por tanto, deben tener la capacidad real de ofrecer soluciones justas; de lo contrario, el conflicto persiste, el acuerdo social se quiebra y se abre paso al caos.

En relación con lo expuesto en el párrafo anterior —es decir, con el acceso a la justicia— destacaremos a continuación algunas de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16:

- Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
- Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

- Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

Hemos indicado que todos los ODS se deben aplicar en conjunto. Dentro de ellos, también lo son sus metas. De esta suerte, creemos que fortalecer el estado de derecho resulta fundamental, y ello implica la consecución de los otros objetivos señalados.

Estado de derecho

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 determina al estado de derecho, indicando que es “esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión...” (Organización de las Naciones Unidas, 1948, p. 1).

Sobre el estado de derecho, el Secretario General de las Naciones Unidas ha preceptuado:

El estado de derecho puede definirse como «un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad y transparencia procesal y legal.

La Asamblea General de las Naciones Unidas celebró, en su 67.º período de sesiones, una Reunión de Alto Nivel

sobre el Estado de Derecho el 24 de septiembre de 2012, y en esa ocasión afirmó:

El estado de derecho se aplica a todos los Estados por igual y a las organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas y sus órganos principales, y que el respeto y la promoción del estado de derecho y la justicia deben guiar todas sus actividades y conferir previsibilidad y legitimidad a sus acciones. También reconocemos que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están obligadas a acatar leyes justas, imparciales y equitativas, y tienen derecho a igual protección de la ley, sin discriminación.

Pese a su aparente claridad, es necesario señalar que el estado de derecho no se limita a la existencia de leyes ni a la aplicación del ordenamiento jurídico. Implica, ante todo, el sometimiento de las personas y, especialmente, de la institucionalidad a un marco jurídico que limite la arbitrariedad. Este marco debe aplicarse con igualdad para todas las personas y cobrar efectividad mediante la separación de poderes y la independencia de cada uno de ellos.

De lo contrario, si se considera que basta con aplicar la ley preexistente para identificar un estado de derecho, se corre el riesgo de validar la arbitrariedad en su aplicación. Esto abre la puerta al uso de la justicia con fines políticos o al favorecimiento de intereses particulares, muchas veces vinculados a prácticas corruptas, como ocurre con frecuencia en Ecuador.

En ese sentido, resulta fundamental distinguir entre un estado de legalidad y un verdadero estado de derecho.

Para no confundir, cuando hablamos del imperio de la ley, debe entenderse en sentido material, es decir, como todo el ordenamiento jurídico, y no en sentido formal, leyes expedidas únicamente por el órgano legislativo. Para relacionar este tema al escenario nacional, acudiremos a la Constitución de la República del Ecuador (Ecuador, 2008) para confirmar que el nuestro es un Estado Constitucional

de Derechos y Justicia, y contiene la idea de la supremacía constitucional. Al respecto, Marcos del Rosario-Rodríguez, comenta:

La Constitución es formal al ser una ley que, a diferencia de otras, fundamenta y ordena la validez de todo un sistema jurídico, estableciendo un procedimiento dificultoso para su reforma, así como los criterios para la creación de otras normas. Y en otro sentido es material, ya que en la Constitución se concentran los valores y principios fundamentales que rigen a una organización político-social, los cuales solventan las necesidades vitales de justicia de sus integrantes. (Del Rosario-Rodríguez, 2011, p. 100)

Como ya se ha señalado, en el Estado Constitucional los derechos se protegen, se promueven, se desarrollan y se difunden como finalidad esencial del Estado. Además, se redefine el conjunto de fuentes autorizadas del Derecho, reconociendo entre ellas a la ley y, de manera destacada, a la jurisprudencia; es decir, al Derecho Judicial, expresado en las decisiones de juezas y jueces.

En un Estado Constitucional como el nuestro, y tal como lo señala Naciones Unidas (XXX), todas las personas, instituciones y entidades —públicas y privadas, incluido el propio Estado— están sometidas a la Constitución. Sus disposiciones, junto con los tratados internacionales, la ley y la jurisprudencia, deben aplicarse con igualdad y garantizarse con independencia.

Para ello, es indispensable adoptar medidas que aseguren el respeto a los principios fundamentales: primacía de la Constitución, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la toma de decisiones, prohibición de la arbitrariedad, debido proceso y transparencia.

Del entendimiento de estado de derecho, salta a la vista que su médula la constituye el correcto despliegue de las atribuciones del sistema judicial, ya que solo la justicia independiente, eficiente y competente proporciona un medio legítimo de resolver conflictos y garantizar la rendición de

cuentas. Fortalecer al sistema de justicia fortalece al estado de derecho.

Entonces, en el marco del ODS 16, alcanzar un estado de derecho fortalecido exige la adopción de acciones y estrategias concretas orientadas a consolidar un sistema de justicia robusto, independiente y moralmente íntegro. Este sistema debe garantizar el acceso a la justicia para todas las personas, en condiciones de igualdad.

Asimismo, debe prevenir y reducir la corrupción y el soborno en todas sus formas; operar con eficacia, transparencia y rendición de cuentas; y asegurar que, en todos los niveles, las decisiones sean inclusivas, participativas y representativas, respondiendo a las necesidades reales de la ciudadanía. Cabe aclarar que esto no implica una intromisión en el ámbito jurisdiccional del análisis de casos concretos, sino que se refiere a la construcción de herramientas y políticas judiciales que orienten el sistema.

Además, el sistema debe garantizar el acceso público a la información y, sobre todo, entregar a la sociedad juezas y jueces éticos, independientes e imparciales. Estos deben judicializar con rigor, procesar adecuadamente, resolver con justificación o motivación suficiente, reparar el daño causado y evitar que la impunidad se imponga sobre la justicia.

Como vemos, el mundo entero, las Naciones Unidas, entiéndase el propio Ecuador, han reconocido expresamente que la condición necesaria para lograr el desarrollo económico y social radica en la existencia de un estado de derecho pleno, con un sistema de justicia sólido e independiente.

El sistema de justicia

Hemos afirmado que la base del estado de derecho es el sistema de justicia. El sistema de justicia no es más que el conjunto de órganos, entes y personas que hacen posible la realización de la justicia en un país.

A lo largo del tiempo y en todos los rincones del mundo, los pueblos han buscado justicia. Para alcanzarla, han adoptado diversos modelos, siempre influenciados —como

no puede ser de otra manera— por la estructura política y social que cada sociedad elige. En ese marco, también debemos comprender el derecho y sus fuentes.

Siguiendo a John Rawls, Matson (1971) advierte que el objetivo de una sociedad bien organizada, o el de un estado próximo a la justicia, es conservar y reforzar las instituciones de justicia se ha sido, sin duda, el anhelo constante de las sociedades. Y como ya lo hemos analizado, también lo es hoy, de manera universal, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en su número 16 que reconocen a la justicia como pilar fundamental del estado de derecho.

En la actualidad, a nivel regional, nuestras democracias distinguen dos escenarios dentro de los sistemas de justicia, los mismos que, para fines explicativos, los podemos identificar de la siguiente manera: a) el servicio público de administración de la justicia; b) la actividad constitucional que se conoce como Poder Judicial.

Como se ha señalado, esta distinción tiene un propósito explicativo. No buscamos confundir la administración de la justicia con el concepto procesal de Administración de Justicia, entendido como el sistema que garantiza el acceso a la justicia y la obtención de una respuesta frente al conflicto o la demanda.

Tampoco debe confundirse con la potestad de administrar justicia, que constituye el ejercicio de la jurisdicción por parte de juezas y jueces. Tal como lo establece nuestra Constitución: “La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución” (Ecuador, 2008, art. 167).

A esta última facultad la hemos definido como el Poder Judicial.

En nuestro país, la Constitución de la República establece al sistema de justicia y reconoce a la Función Judicial, la cual, siguiendo nuestro orden de ideas, y conforme al artículo 177, se encuentra integrada por: a) órganos administrativos (Consejo de la Judicatura); b) órganos jurisdiccionales (juezas y jueces, tribunales, Cortes

Provinciales de Justicia y Corte Nacional de Justicia). Se hace notar que también reconoce órganos auxiliares (notarios) y órganos autónomos (Fiscalía y Defensoría Pública), pero que no caben en nuestro estudio (Ecuador, 2008, art. 177).

Órganos administrativos

Con estos elementos, en primer lugar, podemos describir a la administración de la justicia como la estructura encargada de gobernar el servicio público judicial y de responder a la demanda ciudadana de justicia.

Esta estructura asume responsabilidades clave: la selección de juezas y jueces; su organización interna; la creación de dependencias judiciales; su distribución territorial; la evaluación y disciplina de los funcionarios; la provisión de infraestructura y materiales necesarios; el análisis, monitoreo y manejo de datos; la gestión de recursos humanos y financieros; y el desarrollo de infraestructuras civiles y tecnológicas.

En el caso ecuatoriano, esta estructura está representada por el Consejo de la Judicatura, que —a diferencia de lo que ocurre en otros países— concentra también la potestad de sanción disciplinaria. Esta función, en otros sistemas, suele estar a cargo de un órgano jurisdiccional.

Para ejercer una gobernanza efectiva, la administración de la justicia debe apoyarse en procesos de planificación, en el diseño de estrategias y en la implementación de acciones coordinadas. En definitiva, requiere de políticas públicas específicas para el sector justicia que permitan alcanzar, entre otros, los objetivos del ODS 16 (Organización de las Naciones Unidas).

Esto implica consolidar un servicio público accesible para todas las personas, transparente, independiente, inclusivo, abierto y libre de corrupción.

La administración de la justicia se sustenta en un principio esencial: la independencia. Esta debe entenderse, en su dimensión institucional, como una condición propia del órgano de gobierno del sistema judicial. Solo si actúa libre de

presiones e influencias externas, podrá cumplir funciones clave como la selección técnica de los funcionarios, su evaluación y el ejercicio del control disciplinario.

Esa independencia institucional es la que permite consolidar un cuerpo judicial compuesto por juezas y jueces íntegros, éticos, independientes e imparciales.

También es importante destacar que, como órgano de planificación, la administración de la justicia debe coordinar acciones con los distintos estamentos del Estado para construir políticas públicas judiciales sólidas. Esta coordinación resulta esencial en programas de prevención y lucha contra la corrupción, así como en iniciativas conjuntas con la sociedad civil, la academia, los gremios de abogados y la cooperación internacional.

El objetivo es adoptar estrategias participativas e inclusivas que contribuyan, entre otros fines, al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Un ejemplo claro de esta articulación es la implementación de la Justicia Abierta como política institucional, orientada a consolidar un sistema judicial centrado en las personas y en sus intereses.

La administración de la justicia también se rige por principios fundamentales como la transparencia, la eficacia, la eficiencia, la responsabilidad social, la gratuidad, la publicidad, la interculturalidad y la probidad. Todos estos principios están consagrados en la Constitución ecuatoriana y en la legislación específica que regula el sistema judicial (Ecuador, 2008, 2009).

Órganos Juridiccionales

En cambio, el Poder Judicial representa la potestad que la sociedad ha conferido a determinadas personas, constitucionalmente designadas, para resolver los conflictos que surgen cotidianamente. Esta atribución está reconocida en el Ecuador, como ya se ha mencionado, en el artículo 167 de la Constitución (Ecuador, 2008, art. 167).

Quienes integran los órganos jurisdiccionales — ciudadanas y ciudadanos investidos de esta responsabilidad —

tienen el deber de velar por los derechos de la población, garantizar el cumplimiento de la Constitución y la ley, y establecer límites frente a cualquier forma de arbitrariedad.

Las juezas y los jueces son quienes ejercen la función de hacer justicia, y para ello se apoyan en las evidencias, los argumentos y la norma jurídica. Por esta razón, desde siempre, la sociedad ha comprendido —y exigido— que quienes desempeñan esta labor deben contar con idoneidades específicas: ser expertas y expertos en derecho, conocedores del ordenamiento jurídico, personas serias y honestas.

Además, deben ser y parecer; es decir, sus atributos deben estar en coherencia con la dignidad que representan. Se espera que sean figuras destacadas dentro de la comunidad, seleccionadas con criterio para esta responsabilidad, y que no generen dudas sobre la forma en que la ejercen.

Su tarea consiste en dar a cada quien lo que le corresponde, limitar los excesos y, en definitiva, restablecer y preservar el equilibrio, la paz y la seguridad social.

A todas luces, el Poder Judicial se expresa en las decisiones de juezas y jueces. Estas decisiones constituyen el vértice del sistema de justicia. Lo sostenemos con convicción: el Poder Judicial es la razón de ser de la Función Judicial, y en él se cimienta su naturaleza. De hecho, las competencias de la administración de la justicia giran en torno a las decisiones judiciales.

Por ello, el gobierno judicial tiene la responsabilidad de garantizar que las sentencias sean emitidas por personas debidamente seleccionadas, íntegras e independientes; que construyan fallos suficientemente motivados, oportunos y argumentados; que esas decisiones estén impregnadas de justicia y equidad, que protejan los derechos y que, además, sean eficaces y efectivas.

Así lo enseña Gustavo Zagrebelsky (2014), al afirmar que la efectividad de la justicia se manifiesta en cada una de las decisiones con las que los jueces expresan la majestad de la administración de justicia.

Si reconocemos que el sistema de justicia —la Función Judicial— gira en torno a las decisiones de cada jueza

y juez, entonces afirmamos que esas decisiones constituyen la base misma del estado de derecho.

Es ampliamente reconocido que las funciones de la administración de la justicia —es decir, del gobierno judicial— no deben interferir en el ejercicio del Poder Judicial, ya que ello atentaría contra la independencia de juezas y jueces. En Ecuador, esta garantía está consagrada en el Código Orgánico de la Función Judicial (Ecuador, 2009).

Sin embargo, en sentido inverso, resulta plenamente válido —y beneficioso para el sistema— que juezas y jueces participen activamente en la construcción de políticas públicas judiciales. Esta participación puede darse de manera indistinta, alternativa, sin afectar el servicio de justicia, o a través de sus representantes, como ocurre en Ecuador con los presidentes de las Cortes Provinciales y de la Corte Nacional.

Ellas y ellos son quienes mejor conocen las necesidades de sus jurisdicciones, las herramientas requeridas, los temas prioritarios de capacitación y los procesos de evaluación que deben fortalecerse.

La decisión judicial, vértice del sistema

Creemos resaltar, en muy cortas líneas, la importancia de la labor de la jueza y el juez; como vemos, y más allá de lo que para muchos pudiese parecer ajeno, esta tarea, bien realizada, es sustancial; es el vértice del sistema de justicia, y determinamos también que es una condición indispensable de una sociedad que procure el desarrollo económico, social y sostenible. Para ello aterrizaremos en la realidad de nuestro ordenamiento jurídico, del Estado Constitucional.

Ya hemos abordado el concepto de Estado Constitucional. Para profundizar en su comprensión, se parafrasea a Marina Gascón Abellán (2016), quien señala:

Uno de los rasgos que mejor definen el Estado constitucional es la orientación del Estado a la protección de los derechos al margen de la ley: ya no eficacia de los derechos en la medida y en los

términos marcados en la ley, sino eficacia de los derechos en la medida y los términos establecidos en la Constitución.

Segundo Linares Quintana (1981), enseña:

El principio de la supremacía de la Constitución constituye el más eficiente instrumento técnico hasta hoy conocido para la garantía de la libertad, al imponer a los poderes constituidos la obligación de encuadrar sus actos en las reglas que prescribe la ley fundamental. (p. 485)

En este sentido, también hemos señalado que, en el Estado Constitucional, la Constitución (Ecuador, 2008) constituye la norma suprema. Tanto la ley como la jurisprudencia deben guardar conformidad con ella y, en consecuencia, establecer límites jurídicos al ejercicio del poder. Solo así es posible evitar la arbitrariedad y garantizar las libertades y derechos de la ciudadanía.

Es claro, entonces, que la ley, el juez y el legislador están sometidos a la Constitución. Bajo ese orden de ideas, las juezas y los jueces tienen la obligación primordial de garantizar, a través de sus decisiones, los derechos frente al poder en todos los ámbitos. Para ello, deben interpretar conforme a la norma suprema y aplicarla directamente, reconociendo su sujeción a la propia Constitución, a la jurisprudencia —es decir, a sus propias sentencias—, a los tratados internacionales y a la ley.

Este principio adquiere especial relevancia si consideramos que las y los jueces tienen contacto directo con los hechos y las normas que fundamentan las decisiones que deben adoptar en respuesta a las demandas presentadas ante los juzgados y tribunales.

Si consideramos este rol fundamental de las y los jueces como garantes primarios de los derechos y como freno al poder, debemos reconocer, y así entiende el Estado Constitucional, que estas decisiones judiciales deben estar debidamente justificadas, motivadas; es decir, la facultad entregada a las y los jueces tiene como límite la obligación de justificar o motivar¹. Manuel Atienza (2001) explica que:

En todo caso, la idea del Estado de Derecho parece

1 La Constitución de la República establece a la obligación de motivar como una faceta del derecho a la defensa, y lo consagra en el art. 76.7.1

implicar la necesidad de que las decisiones de los órganos públicos estén argumentadas. Esto es así porque en el contexto de un Estado de Derecho la justificación de las decisiones no se hace depender solo de la autoridad que las haya dictado, sino también del procedimiento seguido y del contenido. El Estado de Derecho ofrece, así, mayores oportunidades para la argumentación que cualquier otro tipo de organización del poder. En este sentido, puede decirse que la idea regulativa del Estado de Derecho es el sometimiento del Estado, del poder, a la razón, y no de la razón al poder. (p.256).

Como puede advertirse, la decisión judicial — la sentencia debidamente justificada o motivada— no constituye un simple requisito técnico. Por el contrario, representa el fundamento mismo de su legitimidad.

La importancia del juez como garante directo de los derechos, a través de decisiones debidamente motivadas, adquiere una dimensión aún más profunda en el marco del Estado Constitucional. En este contexto, la decisión judicial se convierte en fuente de derecho; es decir, el criterio que resuelve un caso vincula al tribunal que lo ha adoptado y a los tribunales inferiores. Esta función se materializa mediante los mecanismos de unificación jurisprudencial atribuidos a las Altas Cortes.

Nuestra Constitución (Ecuador, 2008) lo reconoce expresamente al establecer que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Nacional de Justicia constituye fuente vinculante y autorizada de derecho.

Por supuesto, estas decisiones están sujetas a un límite: su justificación. El razonamiento que las sustenta debe provenir del derecho, y no de consideraciones ajenas a él.

Podemos ir más allá. Según Martin Shapiro y Alec Stone (2002), las decisiones judiciales —especialmente aquellas emitidas por las Altas Cortes, que en nuestro caso adquieren el carácter de jurisprudencia vinculante— inciden directamente en el rumbo de un país. Estas decisiones

impactan en su gobernanza, generan la obligación de desarrollar determinadas políticas públicas o de impedir su implementación, y limitan la posibilidad de que otros poderes, como el Ejecutivo o el Legislativo, las desconozcan.

Desde esta perspectiva, las razones que sustentan las decisiones judiciales pueden considerarse parte de los actos de gobierno. Ejemplos de ello son las resoluciones sobre el matrimonio igualitario, la seguridad social, el uso de armas comisadas, los derechos de los animales, el consumo de drogas, la conservación de la naturaleza o la explotación petrolera. Todas estas decisiones han influido de manera determinante en la estructura gubernamental y han trazado pautas para la formulación de políticas públicas, evidenciando su impacto en el desarrollo social, económico y cultural.

Con esta audaz mirada, reafirmamos la importancia y trascendencia de la decisión judicial debidamente justificada o motivada en nuestra realidad constitucional.

El buen juez

Si la decisión judicial suficientemente motivada es vital para el Estado de derecho, resulta evidente que, para hacer efectiva esta condición, debemos contar con juezas y jueces capaces de asumir esa tarea. Es decir, necesitamos buenos profesionales judiciales, con la formación, integridad y compromiso necesarios para garantizar decisiones justas, fundamentadas y respetuosas de los derechos.

Para establecer un criterio que trascienda la noción de “buen juez”, no basta con remitirse a los términos normativos. Si así fuera, bastaría con atender a los requisitos que la Constitución (Ecuador, 2008) o el Código Orgánico de la Función Judicial (Ecuador, 2009) establecen para ejercer la judicatura, a los derechos y obligaciones que se derivan de ella, o al sistema penal que sanciona el prevaricato.

Sin embargo, partimos del entendimiento de que un buen profesional no es únicamente un buen técnico. Por ello, identificamos al buen juez como aquella persona que ha desarrollado cualidades judiciales específicas, más allá del

conocimiento jurídico. A esta dimensión se refiere la ética judicial.

Consideramos fundamental insistir en este aspecto, pues representa una arista esencial que ha sido lamentablemente relegada en nuestro país, tanto por el propio sistema de justicia como por la academia. Su reincorporación en el debate nacional —y, por ende, en la arquitectura institucional del sistema judicial— resulta indispensable para recuperar la confianza ciudadana en la justicia.

Los principios que orientan la ética judicial han sido desarrollados a nivel internacional, especialmente por las Naciones Unidas y la Cumbre Judicial Iberoamericana. Entre los instrumentos más relevantes se encuentran los Principios de Bangalore sobre conducta judicial (ECOSOC, 2006) y el Código Iberoamericano de Ética Judicial (Comisión Iberoamericana de Ética Judicial, 2006), ambos plenamente vigentes y reconocidos como fuentes fundamentales.

En el caso ecuatoriano, si bien existe un Código de Ética de la Función Judicial (Consejo de la Judicatura del Ecuador, 2024) que ha caído en desuso, las juezas y los jueces del país adoptaron formalmente el Código Iberoamericano en la sesión celebrada el 16 de junio de 2023 en Cuenca.

En la exposición de motivos del Código Iberoamericano de Ética Judicial (2006), se lee:

Se trata de, a partir de las exigencias que el propio Derecho plantea a la actividad judicial, profundizar en las mismas y añadir otras, de cara a alcanzar lo que podría llamarse el mejor juez posible para nuestras sociedades. La ética judicial supone rechazar tanto los estándares de conducta propios del ‘mal’ juez, como los de un juez simplemente ‘mediocre’, que se conforma con el mínimo jurídicamente exigido. (p.2)

Debemos destacar como principios rectores de la ética judicial la independencia, la imparcialidad, la motivación de la decisión, conocimiento y capacitación,

justicia y equidad, responsabilidad institucional, integridad, transparencia, secreto profesional, prudencia, diligencia, honestidad profesional, igualdad, corrección.

Resulta necesario resaltar brevemente la independencia y la imparcialidad judicial.

El principio de independencia judicial está consagrado en el artículo 168.1 de nuestra Constitución (Ecuador, 2008). Sin embargo, para el análisis de esta sección, lo relevante no es el marco institucional del gobierno judicial —que debe mantenerse independiente frente a los demás poderes del Estado y garantizar la existencia de jueces independientes—, sino la obligación personal de cada jueza y juez de ejercer su función con independencia.

Como señala Josep Aguiló, se trata del deber de independencia de quienes imparten justicia: una exigencia ética y profesional que compromete directamente a la persona que decide.

Siguiendo a Josep Aguiló (1997), la independencia judicial implica controlar los móviles del juez frente a influencias externas al derecho que provienen del sistema social. El deber de ser independientes se traduce en la obediencia al derecho por parte de las juezas y los jueces, en correspondencia con el derecho de la ciudadanía a ser juzgada conforme al ordenamiento jurídico. Así, quien satisface ese derecho y decide con base en la norma, es verdaderamente independiente.

En este marco, reaparece la obligación judicial de emitir decisiones suficientemente justificadas o motivadas, sustentadas en razones jurídicas y no en apreciaciones personales o arbitrarias. Quien argumenta en derecho y motiva adecuadamente, obedece al ordenamiento jurídico y, por tanto, encarna la figura del juez independiente, del buen juez.

Esta dinámica exige, además, que la jueza o el juez actúe con libertad interior. No se trata únicamente de someterse al derecho, sino también de asumir esta exigencia como un deber moral.

Los Principios de Bangalore determinan:

1.1. Un juez deberá ejercer su función judicial de forma independiente, partiendo de su valoración de los hechos y en virtud de una comprensión consciente de la ley, libre de cualquier influencia ajena, de instigaciones, presiones, amenazas o interferencias, sean directas o indirectas, provenientes de cualquier fuente o por cualquier razón. (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2006, art. 1.1)

El jurista español citado destaca, además, que la imparcialidad busca controlar los móviles del juez frente a las influencias de las partes y del objeto del proceso —como vínculos familiares, enemistades manifiestas o intereses personales—. En este contexto, adquieren especial relevancia instituciones como la excusa y la recusación, ya que su aplicación por parte de las juezas y jueces garantiza el derecho ciudadano a ser juzgado conforme al derecho, y fortalece la credibilidad de las decisiones judiciales.

La imparcialidad constituye una exigencia ética fundamental, pues es el pilar sobre el cual se sostiene la confianza de la ciudadanía en la justicia y la legitimidad de sus decisiones. Por ello, la jueza o el juez no solo deben ser imparciales, sino también parecerlo. En ese sentido, deben cuidar que su conducta —dentro y fuera de los tribunales— preserve y fortalezca la confianza pública en la equidad del proceso y en la justicia del fallo.

Contar con jueces independientes, imparciales, honestos, transparentes, competentes, inclusivos y con apertura intelectual no es una utopía. Es una meta alcanzable, siempre que se promueva la selección de los mejores perfiles para el ejercicio de la judicatura. Para ello, no basta con cumplir requisitos normativos; es necesario ir más allá, hacia la ética, la vocación de servicio y el desarrollo de condiciones personales, de carácter y profesionales específicas.

Se requiere una élite judicial comprometida con su propia excelencia, así como un gobierno judicial

independiente, capaz de garantizar al país juezas y jueces idóneos, y de articular políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la calidad y legitimidad del sistema de justicia.

Rechazamos la idea de una élite judicial concebida como una forma de cooperativismo, en la que solo determinados perfiles vinculados a sectores de influencia política, social o económica accedían a los juzgados y a las Cortes, y donde el encierro y la opacidad eran la norma. También disentimos de la construcción de políticas públicas judiciales al margen de la ciudadanía.

Lo que debe promoverse es la selección de las mejores juezas y jueces, en condiciones de igualdad, equidad de género, interculturalidad y diversidad, con independencia tanto interna como externa. En suma, necesitamos una élite judicial comprometida con la transformación del sistema, orientada hacia la verdadera justicia.

Al contextualizar brevemente al buen juez y a la buena jueza en los principios de independencia e imparcialidad, reafirmamos que la decisión judicial motivada —es decir, sometida al derecho— constituye el vértice del sistema de justicia y el pilar fundamental del Estado de derecho.

Algunas reflexiones finales

Retomando la distinción entre la administración de justicia y el ejercicio del Poder Judicial —dos caras de una misma moneda dentro del sistema de justicia—, es evidente que, para materializar plenamente la tarea constitucional de hacer justicia como condición del Estado de derecho, resulta fundamental contar con una buena jueza o un buen juez ético. Esta labor, además, exige que quienes imparten justicia dispongan de las herramientas necesarias para resolver los conflictos sometidos a su conocimiento conforme a los parámetros que establece el orden jurídico.

Es fundamental que el sistema judicial incorpore, de manera transparente, un número suficiente de juezas y jueces con las virtudes necesarias para satisfacer el derecho

y responder a la exigencia ciudadana de justicia. Asimismo, considerando que la decisión judicial motivada constituye el vértice del Estado de derecho, resulta indispensable que quienes imparten justicia cuenten con instrumentos que les permitan fortalecer sus capacidades técnicas, jurídicas e intelectuales para juzgar con solvencia y motivar adecuadamente sus decisiones.

Para que esto sea posible, dichos procesos y herramientas deben construirse con la participación activa de la ciudadanía, el acompañamiento de la academia y el apoyo de la cooperación internacional.

Para el adecuado cumplimiento de la misión del Poder Judicial, resulta trascendental una planificación rigurosa y una acción efectiva en la administración de justicia.

Una buena administración de justicia —como condición indispensable para un ejercicio judicial legítimo— exige la construcción y desarrollo de políticas públicas judiciales a largo plazo, que sean innovadoras, inclusivas y participativas. Estas deben garantizar el acceso a la justicia, la igualdad, la transparencia en el manejo de datos, y la rendición de cuentas. En suma, se trata de implementar una estrategia de justicia abierta, independiente y libre de influencias de grupos de poder; una justicia que limite la arbitrariedad, prevenga y no tolere la corrupción, respete el debido proceso, y cuente con jueces de carrera, profesionalmente capacitados y sensibles.

Se requiere una justicia con calidad, alineada con estándares internacionales de funcionamiento, que fortalezca la integridad moral de las y los jueces en lo individual, y de las instituciones judiciales en lo colectivo. (Saavedra, 2022).

Todo lo anterior no hace sino dar cumplimiento a una obligación ineludible con la sociedad, que exige confianza en el sistema de justicia. Al mismo tiempo, responde al compromiso asumido en el marco de la Agenda 2030 (ONU, 2015) y, en particular, al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 y sus metas (Organización de las Naciones Unidas), orientadas al fortalecimiento del Estado de derecho y del sistema de justicia. En un mundo globalizado

como el nuestro, Ecuador no puede —ni debe— eludir estos compromisos.

Los ODS constituyen una guía para la formulación de políticas públicas, no solo para el Ejecutivo —que, cabe señalar, ya los ha incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2021)—, sino también para la Función Judicial. En coherencia, el gobierno judicial está igualmente obligado a asumirlos y no puede desentenderse de esta responsabilidad. Al formar parte del Estado que contrajo estos compromisos en el marco de las Naciones Unidas, no puede escudarse en la independencia de poderes para ignorarlos. La administración de justicia en Ecuador es la primera llamada a promover el fortalecimiento de la justicia que se autogobierna, a fin de resguardar el Estado de derecho. Para ello, debe impulsar esfuerzos interinstitucionales y multidisciplinarios con visión nacional, orientados a garantizar, promover y hacer efectivos los derechos de todas y todos los ecuatorianos.

Reconocemos los esfuerzos que se han realizado, pero la situación actual sigue siendo profundamente desalentadora. Frente a los compromisos internacionales, la realidad de nuestra justicia es deficiente, como lo evidencian diversos indicadores autorizados. Esta situación no es menor: la inseguridad y la violencia que enfrentamos cotidianamente son síntomas del debilitamiento institucional del Estado. Es responsabilidad de la Función Judicial contribuir a un clima de seguridad y paz, mediante un ejercicio íntegro de la magistratura que resuelva los conflictos de forma efectiva, sancione con justicia y combata la impunidad.

La corrupción es un mal endémico en nuestro país. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecen que el fortalecimiento institucional es una condición necesaria para enfrentarla y prevenirla. Es innegable, entonces, la urgencia de seleccionar juezas y jueces independientes, imparciales, probos, honestos y éticos, capaces de sancionar la corrupción con firmeza y justicia.

Pero esta tarea no se limita al plano individual. Institucionalmente, el gobierno de la justicia debe impulsar

estrategias eficaces para prevenir e identificar la corrupción interna. Para ello, es indispensable que la administración de justicia sea verdaderamente independiente y cuente con la solvencia institucional y moral necesaria para enfrentar estructuras criminales que alcanzan los niveles más altos de la política, así como a las élites sociales y económicas del país. En este contexto, la necesidad de una evaluación judicial resulta incuestionable. Sin embargo, dicho proceso debe contar con una participación multisectorial amplia que garantice su transparencia, y establecer parámetros excepcionales de evaluación —como el análisis patrimonial de los funcionarios, la identificación de perfiles de riesgo, entre otros—, tal como se ha implementado con éxito en países como Albania.

No basta con mejorar los mecanismos del Consejo de la Judicatura para la selección, evaluación, control disciplinario y capacitación de jueces, aunque ello sea una premisa esencial para el fortalecimiento de la justicia en Ecuador. También debemos reflexionar sobre cómo y quién elige a los miembros de ese gobierno judicial, y preguntarnos si el actual mecanismo de conformación del Consejo no constituye, en realidad, una expresión de la influencia directa de los otros poderes del Estado sobre la justicia, legitimada por el propio ordenamiento jurídico.

Es necesario cuestionar si el órgano administrativo y de gobierno de la justicia, considerando el antecedente de la forma en que se eligen sus máximas autoridades, posee realmente las cualidades institucionales necesarias para cumplir su misión. En particular, si está en capacidad de entregar al país juezas y jueces libres de presiones e influencias externas, capaces de justificar sus decisiones en derecho, de poner límites a los abusos de los otros poderes del Estado y de frenar la arbitrariedad.

Tal como hemos podido constatar en los últimos años, resulta inviable la planificación, la construcción de estrategias técnicas a largo plazo y su monitoreo efectivo, cuando la elección de las autoridades responsables de esos procesos depende —y es consecuencia directa— de los consensos políticos del momento. Incluso cuando se trata

de personas con perfiles elevados, esta dinámica revela un defecto estructural del Estado que compromete la autonomía y la eficacia del gobierno judicial.

Esta falencia dificulta el seguimiento, la evaluación y el análisis de la organización administrativa del gobierno judicial. Poco se conoce —o se ha hecho público— sobre la existencia de análisis técnicos que permitan valorar el cumplimiento de los objetivos de las distintas direcciones o áreas del Consejo de la Judicatura, la pertinencia de su estructura orgánica, la selección y distribución del talento humano, o los resultados de algún examen costo-beneficio que evalúe la arquitectura institucional adoptada y que derive en decisiones concretas o en procesos de reingeniería administrativa.

Tampoco existen certezas sobre la realización de auditorías internas administrativas, ni sobre el monitoreo de la aplicación del ODS 16 en el ámbito de la justicia, a pesar de ser una obligación del Estado. No se ha informado, además, sobre ejercicios de identificación y prevención de corrupción en la planta administrativa, especialmente en lo que respecta a la selección del personal de apoyo de juezas y jueces. Sería relevante conocer si se ha considerado la aplicación de técnicas de compliance como parte de una estrategia institucional de integridad.

Todas las acciones de relevancia en un órgano de gobernanza deben ser transparentadas o, al menos, ejecutadas con seriedad y libres de consideraciones coyunturales. Representan el ejercicio de la responsabilidad y de la ética pública. En la práctica, no hacerlo perpetúa los problemas, alimenta la disconformidad y consolida la desconfianza ciudadana en el sistema.

La responsabilidad no recae únicamente en la Función Judicial, en su gobierno ni en sus juezas y jueces. Es una responsabilidad del Estado en su conjunto. El Gobierno Nacional debe invertir en justicia y dotar al sistema de los recursos necesarios, sí, pero también tiene el deber de promover un debate nacional sobre la situación de la justicia. La consulta popular de 2024 fue una oportunidad valiosa para discutir una reingeniería de la Función Judicial y del

Consejo de la Judicatura, especialmente considerando que algunas reformas requieren revisión constitucional.

Por ejemplo, es necesario debatir sobre la atribución de facultades disciplinarias, que —como corresponde— deberían estar en manos de un órgano jurisdiccional supremo (y no del CNJ); así como sobre la integración y el número de vocales del Pleno del Consejo. Tal vez sea momento de considerar que, además de la representación actual, estos vocales puedan provenir de la academia, del gremio de abogados, de las Cortes Provinciales. Esto permitiría construir una política judicial más representativa, con la participación activa de los actores del sistema: jueces, fiscales, defensores públicos, abogados, universidades. Evitaría, además, que dicha política se diseñe exclusivamente desde la lógica del funcionario administrativo.

Es necesario replantear quiénes y cómo deben ser elegidos los vocales del Consejo de la Judicatura, especialmente si el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no ha demostrado garantías suficientes para conducir procesos de designación libres de intereses políticos y particulares.

Es fundamental examinar la pertinencia conceptual de mantener a la Fiscalía General del Estado y a la Defensoría Pública dentro de la Función Judicial, sin que gocen de una autonomía efectiva. Aunque este espacio no permite desarrollar la discusión de fondo, conviene señalar que, si bien ambas instituciones forman parte del sistema de justicia, el derecho comparado no siempre las ubica dentro del Poder o la Función Judicial. Incluso cuando así ocurre —como en nuestro caso— ello no implica necesariamente que deban permanecer sujetas al Consejo de la Judicatura, el cual podría concentrar sus competencias en lo relativo al ejercicio jurisdiccional.

Surgen cuestiones relevantes. Por ejemplo, los principios que rigen el ejercicio de la magistratura han sido tratados como equivalentes para fiscales y defensores, pese a que difieren sustancialmente de los principios que orientan la acusación y la objetividad del Fiscal, o de los que sustentan

la defensa técnica especializada. Estas diferencias se traducen en consecuencias prácticas de gran trascendencia, como la elaboración de un Código de Ética único para la Función Judicial, cuando las premisas y principios —más allá de los generales aplicables a todo funcionario judicial— se distancian según la naturaleza de las funciones asignadas a cada servidor.

Si hablamos de la pertinencia administrativa y financiera, la discusión se vuelve más elemental. Fiscalía y Defensoría, si bien son órganos de justicia, deben tener sus modelos de evaluación, control, selección, propios y desconcentrados; así como también deben construir políticas públicas propias.

La Corte Nacional de Justicia es un ente supremo, de cierre, núcleo de la democracia; esto no solo es así en nuestro país, sino que resulta una premisa universal. Ocurre que en el Ecuador no goza de autonomía administrativa, ni cuenta con recurso alguno para desarrollar iniciativas, programas o proyectos, o para desenvolver una vocería propia y ejercer la representación que mantiene. Todo ello resulta, al menos, seriamente tachable desde lo orgánico - funcional, y cuestionable en relación con la independencia institucional y una posible afección a la independencia material de las y los magistrados.

En mayo de 2024, la Asamblea Nacional resolvió una serie de reformas al Código Orgánico de la Función Judicial, que fueron abiertamente cuestionadas por la opinión pública y posteriormente vetadas por el Presidente de la República (Cáceres, 2024). Sin embargo, entre los legisladores no se abordó, por ejemplo, la naturaleza de la representación de la Función Judicial, que recae en la o el Presidente de la Corte Nacional de Justicia.

En ese contexto, resulta necesario precisar cuáles son las funciones específicas de esta autoridad, elegida por el Pleno de la Corte, máximo órgano de justicia. En el marco de la meta universal de fortalecer la justicia y el Estado de derecho —donde la participación de los actores institucionales es clave para construir un sistema judicial sólido— esta figura

representa una suerte de juez supremo. Ello implica no solo reconocer su alta investidura, sino también reflexionar sobre las facultades y responsabilidades que debería asumir, tanto en el ámbito jurisdiccional como en el gobierno judicial. Estas atribuciones deben estar claramente reconocidas y normadas.

Tampoco se abordaron las actuales prerrogativas del Consejo de la Judicatura ni la posibilidad de que estas afecten la independencia judicial, como consecuencia de inconsistencias normativas. Por el contrario, a través de reformas legales se intentó ampliar dichas atribuciones, interpretando de manera incorrecta la naturaleza de ciertas causales de sanción disciplinaria.

La Asamblea Nacional tampoco abordó las posibilidades del Pleno de la Corte Nacional de Justicia frente a las problemáticas y desafíos analizados en este documento. Aunque se trata de una corporación jurisdiccional, es también el órgano supremo de la Función Judicial, y la Constitución (Ecuador, 2008) le confiere facultades relevantes, como la iniciativa legislativa y la potestad cuasi legislativa de emitir resoluciones con fuerza de ley.

En virtud de estas atribuciones, y para ejercerlas de manera adecuada, participativa e inclusiva, la Corte debe asumir un rol activo en la formulación de la política pública judicial, en articulación con otros actores de la sociedad. Esta participación debe reflejarse tanto en su estructura orgánica como en el conjunto de sus funciones.

No se discutió en el órgano legislativo sobre la autonomía financiera de la Función Judicial, que debe estar claramente establecida en la ley. Esta situación es medular en busca de una justicia auténticamente independiente.

Las reformas orientadas a garantizar una participación auténtica y activa de la sociedad civil en la construcción de la política pública del sector justicia fueron inexistentes. Aunque el marco legal reconoce el principio de Justicia Abierta (cita), es indispensable establecer mecanismos de involucramiento ciudadano explícito. Solo así se podrá alcanzar credibilidad y legitimación institucional,

especialmente en procesos sensibles como la selección y evaluación de juezas y jueces.

Estamos convencidos de que el sistema de justicia requiere una reingeniería profunda, guiada por una visión transformadora. Esta iniciativa debe surgir desde la propia Función Judicial, con el compromiso de su gobierno, jueces, fiscales y defensores. Al mismo tiempo, estamos profundamente seguros de que esta tarea exige la participación activa de la ciudadanía, el acompañamiento de la academia, el respaldo de la cooperación internacional y una coordinación efectiva con otras instituciones del Estado.

Abrir un camino donde prevalezcan la transparencia, la ética, la integridad judicial y el principio de justicia abierta permitirá alcanzar una justicia civilizadora y genuina, capaz de sostener la seguridad y la paz ciudadana, y de convertirse en terreno fértil para el desarrollo económico y social del Ecuador.

REFERENCIAS

1. Aguiló Regla, J. (1997). Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica. *Insomnia*, (6).
2. Atienza, M. (2001). *El sentido del derecho*. Ariel.
3. Cáceres, M. (2024). Las razones por las que Daniel Noboa vetó las polémicas reformas judiciales www.elcomercio.com/actualidad/politica/daniel-noboa-veto-total-ley-funcion-judicial/
4. Consejo de la Judicatura del Ecuador. (2024). Resolución N° 138-2024: Código de Ética de la Función Judicial. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/resources/pdf/resoluciones/2024/138-2024.pdf>
5. Comisión Iberoamericana de Ética Judicial. (2006). Código Iberoamericano de Ética Judicial. Cumbre Judicial Iberoamericana. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_57.pdf
6. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (2006). Principios de Bangalore sobre la conducta judicial. Naciones Unidas. https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891_S_ebook.pdf
7. Decreto Ejecutivo No. 371 (2018). 19 de abril de 2018.
8. Del Rosario-Rodríguez, M. (2011). *La Supremacía Constitucional: Naturaleza y Alcances*. Universidad La Sabana.

9. Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N.º 449, 20 de octubre de 2008. <https://bit.ly/2B93igl>
10. Ecuador. (2009). Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial Suplemento N.º 544, 9 de marzo de 2009. <https://www.etapa.net.ec/Portals/0/TRANSPARENCIA/Literal-a2/CODIGO-ORGANICO-DE-LA-FUNCION-JUDICIAL.pdf>
11. Gascón Abellán, M. (2016). Interpretación de la constitución: ¿gobierno de los jueces? Teorder. (20).
12. Linares Quintana, S. (1981). Derecho Constitucional e Instituciones Políticas (3.ª ed., Tomo I). Abeledo-Perrot.
13. Matson, W. (s/f). A Theory of Justice by John Rawls. <https://www.ebsco.com/research-starters/literature-and-writing/theory-justice-john-rawls>
14. Organización de las Naciones Unidas. (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
15. Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
16. Organización de las Naciones Unidas. (2024). Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice
17. Saavedra Mogro, M. (2022). La gobernanza de la justicia políticas públicas para una utopía jurídica interactiva. Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis Universidad Mayor de San Andrés, 11(17).
18. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2021). Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. <https://www.planificacion.gob.ec/wp->

content/uploads/2021/09/Plan-de-Creación-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf

19. Shapiro, M. & Stone, A. (2002). On Law, Politics, and Judicialization. Oxford University Press.
20. World Justice Project. (2023). Índice global de Estado de derecho 2023. <https://worldjusticeproject.mx/presentacion-del-indice-global-de-estado-de-derecho-2023/>
21. Zagrebelsky, G. (2014). La ley su justicia. Tres capítulos de justicia constitucional. Trotta.

La educación no formal como un elemento catalizador del desarrollo en comunidades vulnerables

Cinthya Game
Investigadora

Universidad de Especialidades Espíritu Santo

Introducción

Comprender al ser humano y su proyecto de vida resulta esencial para alcanzar acuerdos que reflejen las sociedades en las que habita. La convivencia, cuando se fundamenta en reflexiones que conducen a acciones éticas y orientadas por valores, trasciende el instinto y da paso al ejercicio de la razón, lo que permite la formación de la cultura en cada comunidad.

Los espacios sociales son construcciones humanas. El primero de ellos es el hogar, núcleo primario de relación, que da paso a espacios comunitarios sustentados en el buen vivir —entendido como prosperidad y desarrollo social.

En estos espacios comunitarios resulta posible implementar programas de educación no formal orientados a fortalecer la identidad, consolidar la autoestima y desarrollar habilidades para el trabajo. Al mismo tiempo, estos programas pueden facilitar el descubrimiento de valores y promover una cultura de convivencia que rechace la violencia y la corrupción.

Las experiencias desarrolladas en territorios vulnerables de Guayaquil y Portoviejo, a través de proyectos de educación no formal —primero desde el Comité para la Democratización de la Informática (CDI) y, años más tarde, desde Fundación Ecuador— me permiten afirmar que el modelo de colaboración con las comunidades puede convertirse en un verdadero catalizador de cambio y encuentro.

Estos programas de intervención social, que lideré en distintas etapas de mi vida profesional, evidencian que la articulación entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), los organismos no gubernamentales y la empresa privada tiene el potencial de transformar realidades, incluso en zonas de alta conflictividad.

La educación no formal ofrece formación en identidad desde el territorio y sus particularidades. Se presenta como “una alternativa para adquirir conocimientos, fomentar la interacción social y favorecer la calidad de vida de los individuos” (Game, 2019, p. 24). Aunque los saberes impartidos no conducen a un título profesional validado por una institución, esta modalidad permite a sus participantes “tener más oportunidades de empoderarse de sus saberes, aplicables a sus contextos y necesidades para mejorar su calidad de vida, de acuerdo a la realidad en la que se maneja” (Game, 2019, p. 24).

Esta alternativa educativa complementa a la educación formal, entendida como “educación institucionalizada, intencionada y planificada por organizaciones públicas y organismos privados acreditados” (Inee, 2025, p. 1).

En contextos marcados por la violencia y la corrupción, el fomento de una cultura de la legalidad se plantea como una propuesta clave para enfrentarlas. Esta cultura implica que “la cultura, ethos y pensamiento dominantes en una sociedad simpatizan con la observancia de la ley” (Godson, 2000, p. 2); es decir, que la sociedad cree en el Estado de derecho y en el respeto a la ley.

También puede entenderse como “la aceptación e interiorización, a partir de valores, conocimientos, símbolos,

prácticas y expectativas, de un conjunto de normas jurídicas que generan confianza o no hacia las instituciones que las crean, ejecutan y garantizan” (Correa, 2016, p. 41).

Los espacios educativos cobran gran importancia por su rol de socialización y de formación ético-política y debe ser de interés de la sociedad que “allí se aprenda a vivir de manera proba y con un alto nivel de compromiso” (Mahecha, 2014, p. 42).

A decir de Godson (2000), varios sectores de la sociedad y sus instituciones influyen en la cultura popular y pueden fomentar la cultura de la legalidad en un trabajo sinérgico y de mutuo refuerzo. Estos sectores son la educación cívica y escolar, los centros de autoridad moral y la cultura popular. En lo que respecta a la educación cívica, Godson señala:

El fortalecimiento y la educación de la ciudadanía son fundamentales. Los conocimientos, las actitudes y habilidades necesarias no se darán automáticamente, sobre todo en el caso de los jóvenes. Los programas sistemáticos, formales y menos formales, en escuelas, asociaciones profesionales, sindicatos y lugares de trabajo, así como en instituciones religiosas, parecen marcar la diferencia cuando se aplican junto con prácticas regulatorias efectivas. (p. 2)

Grant (2021) señala que los currículos de educación cívica suelen incorporar elementos de aprendizaje socioemocional “que integran el aprendizaje cívico con la autorreflexión, desarrollo de las habilidades de resolución de problemas y construyen un sentido de propósito relacionado con el rol del individuo en la sociedad como parte del Estado de derecho” (p. 69).

El autor también destaca que otros enfoques pedagógicos recurren al entretenimiento y a diversas estrategias comunitarias para evidenciar los beneficios del respeto a la ley en la vida cotidiana. Además, subraya que la investigación “ofrece evidencia de cómo la educación puede

crear estos cambios actitudinales y de comportamiento relacionados con la ley” (p. 69).

En la misma línea, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] tiene más de dos décadas impulsando la educación en la cultura de paz definida como “una serie de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas, los grupos y las naciones” (UNESCO, s. f., p. 1).

En este marco de trabajo, la paz se concibe como un estado positivo que promueve la justicia, la igualdad, el respeto mutuo y la cooperación e incluye el respeto a los derechos humanos, la inclusión social y la promoción de la educación y la comprensión intercultural. El planteamiento de la cultura de paz se orienta a prevenir los conflictos y dando importancia “a los nuevos peligros que, sin tener un carácter bélico, se ciernen sobre la paz y la seguridad: por ejemplo, la exclusión, la pobreza extrema y el deterioro del medioambiente” (UNESCO, 1999, p. 21).

La educación no formal puede transversalizar valores y la ética aplicada no solo en lo laboral, sino también en lo personal. La inclusión de valores y habilidades socioemocionales puede contribuir a la formación de una cultura de la legalidad, ya que los participantes de los programas se apropian de las normas de comportamiento ético. De igual manera, los programas de capacitación en habilidades para el empleo contribuyen a disminuir la exclusión y la pobreza, mientras que la formación en habilidades blandas contribuye a la convivencia familiar y comunitaria.

Para ejemplificar estos puntos, se expondrán a continuación las experiencias con las Escuelas de Informática y Ciudadanía de CDI en Ecuador y Brasil, y del programa Jóvenes con Futuro, de Fundación Ecuador y su incidencia en las comunidades.

Intervención de CDI Ecuador en el barrio de paz de Guayaquil y en las favelas de Río de Janeiro

En 1994, el joven programador brasileño Rodrigo Baggio diseñó un modelo de escuelas de tecnología de la información y ciudadanía, autosostenibles y autoadministradas, que comenzó a operar en las favelas de Río de Janeiro y pronto se expandió hacia los sectores más empobrecidos de Brasil.

El éxito del modelo de CDI Brasil facilitó alianzas estratégicas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Microsoft y diversas organizaciones comunitarias locales. En poco tiempo, el proyecto logró extenderse a países como Uruguay, Colombia y México.

Las oportunidades que ofrece la capacitación en computación pueden resultar muy atractivas para los jóvenes que han abandonado la escuela o que nunca han asistido a ella, al brindarles incentivos para continuar y finalizar sus estudios y una alternativa a conductas antisociales. (BID, 2000, p.1)

Estas capacitaciones también abordaban contenidos sobre derechos humanos, no violencia, salud y responsabilidad ambiental, además de una formación cívica articulada con la realidad de cada comunidad.

En 2003, inicié el proyecto CDI Ecuador con la creación de una Escuela de Informática y Ciudadanía, ubicada en un dispensario médico de una institución de educación superior local. Conté con un equipo de cinco personas, cada una encargada de impartir capacitaciones según sus áreas de conocimiento.

Siguiendo el modelo de CDI Brasil, gestionamos donaciones de equipos informáticos y establecimos alianzas con organizaciones ya presentes en comunidades vulnerables, lo que permitió aprovechar sus espacios y sumar el respaldo de la empresa privada. Gracias a esta estrategia colaborativa, logramos implementar 41 escuelas en todo el país.

El primer Barrio de la Paz de Guayaquil se creó en diciembre de 2007, como una iniciativa de la fundación Ser

Paz en coordinación con el GAD de Guayaquil. El barrio se creó en una zona de la llamada Cuatro Manzanas, entre las calles Pío Montúfar, Cacique Álvarez, Gómez Rendón y Manabí, en Guayaquil. El sector tenía altos índices de violencia, debido a la presencia de pandillas rivales.

Allí se creó también una Escuela de Informática y Ciudadanía que apoyó los requerimientos de aprendizaje de la comunidad y particularmente de los integrantes de las pandillas: esos jóvenes querían tener emprendimientos, aprender más sobre las técnicas del grafiti. La Escuela ofreció una educación en línea que les permitiera terminar el bachillerato; esto los motivó a asistir para terminar su educación formal. El lugar era un sitio de tregua donde podían estar sentados en el mismo ambiente los integrantes de pandillas rivales.

Las labores que desarrollé en CDI Ecuador me permitieron trasladarme a CDI Brasil para colaborar en el proyecto de CDI Internacional. En ese momento, se puso en marcha el proceso de pacificación de las favelas de Río de Janeiro, dado que la ciudad se preparaba para recibir tres eventos internacionales de gran escala: las Jornadas Mundiales de la Juventud del Papa en 2013, la Copa Mundial de Fútbol en 2014 y los Juegos Olímpicos en 2016.

La pacificación buscaba generar un ambiente de hospitalidad y seguridad en la ciudad. En ese contexto, las escuelas de informática y ciudadanía se consolidaron como espacios de encuentro, donde las personas que vivían *en el asfalto* —en condiciones de vulnerabilidad— pudieron dialogar, acordar y comprometerse con sus comunidades.

Surgieron numerosas alianzas con el sector privado que se integraron al proyecto de pacificación mediante acciones orientadas a mejorar la convivencia y facilitar el acceso a servicios dentro del marco de la legalidad. Se diseñaron servicios a la medida para las poblaciones que habitaban en sectores vulnerables.

Un ejemplo destacado fue el servicio prepago de DIRECTV, que permitió a las personas contratar televisión a bajo costo, evitando así recurrir a prácticas informales

como la piratería de señal. En este contexto, los espacios educativos funcionaban como vehículos de desarrollo, no desde la educación formal, sino desde una propuesta más cercana a las personas y sus realidades.

La experiencia de jóvenes con futuro

En 2012, el Departamento de Proyectos de Fundación Ecuador realizó un levantamiento de información sobre iniciativas dirigidas a jóvenes, desarrolladas a nivel nacional. Se identificaron once programas orientados a fomentar la inserción laboral, impulsados tanto por el sector público como por el privado —incluidos ministerios, fundaciones, universidades, cámaras, la Bolsa de Valores, bancos y otras instituciones.

Cada programa ofrecía capacitación teórica o especialización en áreas específicas. En ese momento, la coyuntura nacional reflejaba una problemática adicional: numerosos jóvenes habían quedado excluidos del acceso a la universidad debido a la implementación de un sistema de pruebas para ingresar a la educación superior.

La iniciativa Jóvenes con Futuro busca convertirse en un puente entre una adolescencia en situación de riesgo y una adultez íntegra y productiva. Se trata de un programa innovador de educación no convencional, implementado en comunidades en condición de desventaja.

Su propósito es fomentar en los participantes el desarrollo de destrezas tecnológicas y habilidades para la vida, orientadas a ampliar sus oportunidades de inserción laboral y/o impulsar sus propios emprendimientos.

La fórmula de Jóvenes con Futuro es original porque los prepara desde el punto de vista tecnológico, ciudadano y laboral. Este es el trabajo fundamental y diferenciador en conjunto con el seguimiento a los participantes y la articulación con los sectores productivos y académicos de la sociedad, claves del éxito del programa.

El objetivo principal del programa consiste en fortalecer las capacidades humanas y tecnológicas de

jóvenes bachilleres entre 16 y 24 años, mediante un proceso de formación integral. Esta propuesta busca reducir la brecha tecnológica en comunidades de escasos recursos económicos y, al mismo tiempo, potenciar el desarrollo de habilidades personales.

Con ello, se pretende generar oportunidades de empleo productivo a través de una inserción laboral efectiva en el mercado formal de trabajo.

Los objetivos específicos de la iniciativa son:

- Propiciar en los participantes el desarrollo de destrezas tecnológicas y personales que amplíen sus posibilidades de incorporación a la sociedad productiva.
- Promover cambios significativos en la vida de jóvenes de escasos recursos y en su entorno, a través de procesos de formación humana, tecnológica y de inserción laboral.
- Transformar la realidad de personas y comunidades populares, generando oportunidades de superación mediante formación tecnológica, ciudadana y laboral.
- Consolidar alianzas con actores estratégicos comprometidos con el desarrollo de las comunidades.

El proyecto de formación se organiza en cuatro componentes: Inicial, Básico, Emprendimiento y Especialización. Este último se estructura en dos ejes: ingreso a la universidad e inserción laboral.

La metodología empleada en los cursos se fundamenta en el paradigma constructivista, con un enfoque holístico y sustentado en la teoría de la conectividad. Este enfoque favorece la capacidad de generar conocimiento transformador y valora la producción de saberes que incidan en el cambio y en la transformación comunitaria.

El programa apuesta por una educación integral que promueva el desarrollo de diversas inteligencias o capacidades: cognitiva, sensorial, emocional, artística, ética y social.

Innovación

Uno de los principales aportes del programa radica en los procesos de aprendizaje que promueven la construcción de conocimientos significativos e integrales. Los participantes se apropian de estos saberes, adaptándolos a sus realidades y necesidades en los ámbitos social, familiar y personal.

La estrategia central consiste en desarrollar destrezas y actitudes positivas que permitan a los jóvenes proyectarse hacia el futuro con pensamiento prospectivo.

La implementación de la propuesta se distingue por su articulación con instituciones que se suman de manera colaborativa, facilitando recursos humanos, tecnológicos y físicos. Esta sinergia permite fortalecer las competencias necesarias para el trabajo, el emprendimiento y la formación profesional.

La gestión articulada fortalece la bolsa laboral del programa, que año tras año se nutre con jóvenes certificados y nuevas instituciones aliadas. Al contar con actores comprometidos en territorio, se garantiza a los participantes oportunidades reales de inserción laboral, tanto en empresas vinculadas al programa como en aquellas recomendadas por la red.

La propuesta de Jóvenes con Futuro se ajustó progresivamente, en función de las necesidades emergentes de los beneficiarios. Como parte de esta adaptación, el tiempo de duración del programa se redujo respecto a los seis meses iniciales, lo que permitió mejorar el índice de culminación. Otro hallazgo relevante fue la incorporación de estudiantes universitarios, quienes encontraron en el programa un apoyo para fortalecer sus estrategias de aprendizaje y desempeño académico.

Entre las estrategias complementarias del programa se incluyó la preparación para entrevistas laborales, con orientaciones sobre vestimenta, respuestas a preguntas frecuentes y elaboración de hojas de vida que destacaran habilidades personales y experiencias comunitarias. Esta

propuesta acotada y personalizada fortalecía la autoestima desde lo cotidiano, lo simple y lo accesible.

Con el tiempo, se evidenció que la familia también se involucraba activamente en el proceso: muchas madres acompañaban a sus hijos y los inscribían en cuanto cumplían la edad mínima requerida. Además, el programa abordaba de forma indirecta la dimensión socioemocional de los jóvenes, mediante charlas motivacionales impartidas por expertos en emprendimiento, productividad y gestión emocional.

El programa también destacó el valor de la celebración, con ceremonias de certificación que marcaban el cierre de cada ciclo formativo. Los participantes se vestían como si se graduaran del colegio, lo que reforzaba el sentido de logro y pertenencia. Este proceso se acompañaba de un seguimiento personalizado: se contactaba a quienes faltaban, se les ayudaba a resolver obstáculos y se les motivaba a continuar.

La educación no formal aplicada en el programa, con sus normas, reglas y compromisos, permite responder al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4: Educación de calidad, especialmente a la meta 4.7, que busca asegurar que todos los alumnos adquieran conocimientos teóricos y prácticos para promover el desarrollo sostenible. Esto incluye la educación para el desarrollo sostenible, los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural.

A través de la bolsa laboral, el programa también contribuye al ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico, en particular a la meta 8.6, que plantea reducir considerablemente, hasta 2030, la proporción de jóvenes que no están empleados, ni cursan estudios, ni reciben capacitación.

Colaboración

El proyecto contó con el apoyo inicial del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Guayaquil, que facilitó el equipamiento del Centro de Formación de Jóvenes y Adultos en una zona urbano-marginal del distrito 8, específicamente en el barrio Flor de Bastión.

Durante el primer año de operación, el Centro se fortaleció mediante una alianza estratégica con una ONG internacional. Se trabajó inicialmente con jóvenes del último año de bachillerato, apadrinados por dicha organización, brindándoles herramientas para que su ingreso al mercado laboral estuviera respaldado por un sello de ética profesional y compromiso con el desarrollo social y sustentable de la ciudad.

El proyecto se sostiene gracias al aporte económico de patrocinadores del sector privado, quienes lo respaldan como parte de su compromiso con la responsabilidad social empresarial. La articulación intersectorial, eje central de la propuesta, también constituye una estrategia de gestión financiera: organizaciones sociales facilitaron espacios para operar el programa, mientras que en el sector rural, las juntas parroquiales y su confederación ofrecieron sus sedes. La academia se sumó a través de docentes de universidades de Guayaquil y Portoviejo.

Las asociaciones de emprendedores se vincularon al programa por iniciativa propia, compartiendo sus conocimientos y experiencias. Su vocación por enseñar los convirtió en referentes e inspiradores para los jóvenes participantes. Empresas de telecomunicaciones contribuyeron con el acceso gratuito a sus cursos en línea. Además, una institución educativa ofreció a los jóvenes la posibilidad de ingresar a su Bachillerato dual vespertino, que combinaba formación académica con prácticas laborales en empresas vinculadas a su especialidad técnica.

El programa estableció vínculos estrechos con empresas ubicadas en los alrededores de las comunidades, promoviendo prácticas de Responsabilidad Social

Corporativa con impacto directo en los jóvenes. Como parte de esta articulación, los participantes visitaban las empresas benefactoras, en lo que representaba su primer acercamiento a un entorno empresarial. Durante estas visitas, se reunían con funcionarios y expresaban qué áreas deseaban conocer.

Muchos de esos funcionarios se convertían luego en mentores, guiando a los jóvenes en el desarrollo de sus proyectos de emprendimiento. Incluso competían entre sí para que los emprendimientos que apoyaban alcanzaran los primeros lugares. Además, ofrecían voluntariamente charlas sobre los temas que dominaban, fortaleciendo el aprendizaje desde la experiencia.

Otro espacio clave que ofrecían las empresas eran las prácticas simuladas de entrevistas laborales. Gracias a estas experiencias, muchos jóvenes lograron acceder a empleos formales tras entrevistas exitosas. La dinámica funcionaba también como una bolsa laboral, ya que gremios y empresas solicitaban directamente jóvenes formados en el programa.

Gestión

Los cambios generados en ellos se dan en la apropiación de los valores básicos de la convivencia humana; estos se han desarrollado integralmente en los procesos de formación humana que tienen las siguientes características: de espacios seleccionados dentro de organizaciones comunitarias, que mantienen una relación muy estrecha con la comunidad.

Cada grupo cuenta con un monitor, que acompaña a los jóvenes tanto en sus inquietudes socioeducativas, emocionales y de compromiso al cumplimiento del programa. Además, desde la inducción reciben la normativa de ser parte del programa, con sus deberes y derechos a cumplir.

Ese compromiso se fortalece desde la fase de inscripción y entrevistas personales, en la que los psicólogos de Fundación Ecuador conversan con ellos sobre su interés para ser parte del programa, sus anhelos y temores; asimismo, si son menores de edad, asisten con sus representantes,

firmando un compromiso de aceptación de asistencia al programa completo.

Impacto

El impacto del programa se cuantifica en 777 jóvenes certificados como beneficiarios directos a lo largo de sus diez años de ejecución.

En 2017 se llevó a cabo una investigación académica para evaluar los efectos del programa durante sus tres primeros años. Se aplicó un sistema de indicadores sociales que permitió medir los resultados alcanzados por los jóvenes que completaron el proceso formativo.

Los hallazgos fueron recopilados en el libro *La educación no formal: produciendo el conocimiento desde lo social y cultural, publicado en 2019* (Game, 2019).

Se aplicó un cuestionario que buscó indagar en los beneficiarios del programa Jóvenes con Futuro, en cuanto a las expectativas y sus posteriores resultados, a una muestra aleatoria de la totalidad de los jóvenes que habían tomado el programa entre 2013 y 2016.

El 41,3% del grupo reportó que estaban cursando la Educación Superior, o sea, el programa los había motivado a continuar su formación; un 33,3% trabajaba, mientras que un 25,4% de los que habían pasado por el programa contestaron que estaban trabajando y estudiando.

En la variable *Producción del conocimiento* se identificaron siete indicadores, abordados mediante nueve preguntas diseñadas específicamente en el cuestionario para dar respuesta a cada uno de ellos.

El primer indicador, *Educación vs. transformación positiva*, reveló que 130 jóvenes se incorporaron o continuaron su formación educativa tras participar en el programa. Además, lograron insertarse en el mercado laboral, lo que generó mejoras en los ingresos familiares y un impacto positivo en sus entornos. Aunque en menor proporción, algunos participantes también decidieron emprender, motivados por las herramientas adquiridas.

- *Satisfacción con el ingreso percibido.* A un 64%, sus ingresos les alcanzan para cubrir sus necesidades básicas; a un 21%, su ingreso no les alcanza; mientras que un 14% dice que puede ahorrar.
- *Satisfacción económica actual versus futuro.* El 81% de la muestra ve con optimismo su futuro económico; prevé que en un año van a poder estabilizar su economía. El 19% piensa que su situación será igual, mientras que ninguno expresó sentirse peor o mucho peor respecto a su situación económica.

La muestra en estudio arroja que un 87% de la muestra indica que se encuentra satisfecho con la vida, en respuesta a mejorar su educación e ingresos, corroborando los resultados anteriores. Un 13% no se encuentra satisfecho con su situación económica actual.

El 100% de los encuestados está satisfecho con el programa, por las mejoras alcanzadas en su trabajo, familia y estudios, respuesta favorable a una sociedad en desarrollo y flexible. Los resultados de impacto corroboran el cumplimiento de los ODS 4 y 8, con sus respectivas metas (Game, 2019).

Etapas virtual

Durante el confinamiento por la pandemia de COVID-19, el programa tuvo una breve interrupción, pero rápidamente dio paso a la modalidad virtual para garantizar la continuidad del ciclo 2020 y no dejar sin atención a los jóvenes inscritos.

Se realizaron ajustes en la presentación e interacción de los módulos, combinando espacios asincrónicos —con videos subidos a YouTube— y sincrónicos, a través de grupos de WhatsApp.

La experiencia de este periodo fue sistematizada y documentada en el libro *Educación Formal 2. Experiencias de enseñanza en la virtualidad*. (Game, 2021).

Conclusiones

Concebir a la educación como motor del desarrollo y como instrumento eficaz para reducir la pobreza, mejorar la salud, alcanzar la igualdad de género, y promover la paz y la estabilidad, implica reconocer su impacto transformador en la vida de las personas y las sociedades (BID, 2023). Esta visión no establece distinción entre educación formal y no formal.

La aplicación de la educación no formal en comunidades vulnerables genera un impacto que trasciende a los individuos directamente beneficiados. Los conocimientos y habilidades adquiridos se proyectan hacia la comunidad, fortaleciendo el tejido social. Escuchar a las comunidades y comprender sus particularidades permite identificar las necesidades del contexto y ajustar los programas en coherencia con sus realidades.

Las intervenciones en barriadas, comunidades y suburbios no se centraban únicamente en la transmisión de conocimientos, sino que apuntaban a fortalecer la autoestima y responder a los intereses tanto de quienes asistían al programa como de la comunidad en general. La propuesta se vinculaba con el impulso al emprendimiento, no solo como mejora de la situación familiar, sino como una apuesta por el desarrollo colectivo.

Establecer alianzas con organizaciones que ya operan en las comunidades permite aprovechar espacios existentes como escuelas, salones comunales o centros de asistencia— y convertirlos en entornos de educación no formal. Esta articulación genera sinergias para el desarrollo y la atención de necesidades locales. La vinculación con el sector empresarial también resulta clave, ya que permite a los jóvenes interactuar con el mundo laboral y ofrece a las empresas una base de datos de posibles empleados formados con ética y compromiso social.

La convivencia social es producto de las relaciones in situ —lugares donde se vive, se relaciona, crecen, forman familia— de los individuos, quienes, a través de

las intervenciones de las múltiples metodologías de una educación no formal, le permitirán construir una ecología de saberes, como aporte al conocimiento científico. (Game, 2019, p. 149)

La educación en cualquier tipología y modalidades en los sistemas puede aportar a la cultura de la legalidad y a la cultura de paz en la medida en que se la incluya, implemente e integre a los programas de educación formal o no formal. En la educación no formal, estos elementos de inclusión, implementación e integración de las temáticas deseadas y modelos a seguir para influir en los valores, actitudes y comportamientos de sus beneficiarios.

Un programa social puede producir otro tipo de conocimiento: el cultural, que el cambio positivo en las personas solo surge en cuanto la convivencia social se desarrolle, y que no solo el ingreso económico se alcanza con la educación formal. (Game, 2019, p. 149)

Las intervenciones en comunidades vulnerables, cuando se sustentan en programas estructurados y bien diseñados de educación no formal, pueden transformar positivamente la vida de las personas, sus familias y sus entornos. Estos procesos mejoran la empleabilidad, incrementan los ingresos, promueven relaciones más saludables y fomentan una convivencia comprometida con la comunidad y el entorno. Además, fortalecen el respeto hacia las instituciones, el diálogo de saberes, la identidad y el sentido de pertenencia a la sociedad.

Seguridad, paz y desarrollo son tres conceptos que abren nuevos escenarios donde la educación puede contribuir tanto a la prosperidad individual como al bienestar colectivo. Reconocer y aplicar otros tipos de educación — más flexibles, contextualizados y comunitarios— permite fortalecer a los miembros de la comunidad desde sus propias habilidades, intereses y necesidades. Así se generan espacios de paz y convivencia con sentido humano, donde el cuidado se convierte en un principio vital. Como señala Toro (2014) o cuidamos o perecemos.

REFERENCIAS

1. ABanco Interamericano de Desarrollo. (2000). BID, CDI Brasil, Microsoft y Fundación StarMedia presentan iniciativa de tecnología de la información para la juventud en América Latina. <https://www.iadb.org/es/noticias/bid-cdi-brasil-microsoft-y-fundacion-starmedia-presentan-iniciativa-de-tecnologia-de-la>
2. Banco Interamericano de Desarrollo. (2023). Educación. Panorama general. <https://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview>
3. Correa, J. (2016). Cultura de la Legalidad y Derechos Humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos México.
4. Game, C. (2019). Educación No Formal. Produciendo el conocimiento desde lo social y cultural. Manglar Editores.
5. Game, C. (2021). Educación No Formal 2. Experiencias de enseñanza en la virtualidad. Manglar Editores.
6. Godson, R. (2000). Guía para desarrollar una cultura de legalidad [Presentación en simposio]. Simposio sobre el Papel de la sociedad civil para contrarrestar al crimen organizado: Implicaciones globales del renacimiento de Palermo.

7. Grant, H. B. (2021). Building a Culture of Lawfulness. An Interdisciplinary Approach to the Rule of Law. Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-87970-9>
8. Inee. (2025). Educación formal. <https://inee.org/es/glosario-EeE/educacion-formal#:~:text=Educaci%C3%B3n%20institucionalizada%2C%20intencionada%20y%20planificada,y%20reconoce%20a%20los%20docentes>
9. Mahecha, E. (2014). Educación y cultura de la legalidad. Justicia Juris, 10(2), 36-43.
10. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (1999). La UNESCO y la Cultura de Paz (Boletín No. 49). Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe.
11. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (s. f.). Cultura de Paz. <https://unescopaz.uprrp.edu/documentos/culturapaz.pdf>
12. Toro, B. (2014). El cuidado: El paradigma ético para la nueva civilización.

La violencia es creada por el ser humano y únicamente es la humanidad quien puede erradicarla

Martha Cobos
Docente
Universidad del Azuay

Introducción

El ser humano es agresivo por naturaleza, pero pacífico o violento por la cultura... es la cultura lo que sale al exterior en las situaciones violentas y que impide que los mecanismos innatos de control e inhibición de la agresividad no sean operativos en esas circunstancias. La violencia es una agresividad hipertrofiada

Sanmartín (2002, p. 64)

Según este autor, el 90% de la violencia tiene origen en construcciones culturales. Aunque los instintos emergen desde el cuerpo y forman parte de nuestra estructura biológica, la humanidad ha evolucionado superando las limitaciones de sus predisposiciones orgánicamente determinadas. Este proceso ha dado lugar al desarrollo de modalidades supraorgánicas de adaptación, que permiten formas más complejas y éticas de convivencia.

La influencia del contexto en la modificación genética se evidencia en estudios como el de Shalev et al. (2013), quienes identificaron en niños de 10 años expuestos a al menos dos situaciones violentas un acortamiento de los telómeros, fenómeno comúnmente asociado al envejecimiento celular.

El avance de la epigenética y su vínculo con los trastornos conductuales (Cohen, 2010) permite analizar la transmisión intergeneracional de la violencia, reconociendo su impacto en lo biológico, lo social y lo cultural. Esta disciplina destaca la influencia del entorno en las modificaciones genéticas, sin excluir la complejidad de las interacciones posibles. Asimismo, se ha comprobado que tanto los factores genéticos como los contextuales se correlacionan con la propensión a ejercer agresión y con la probabilidad de ser víctima de ella (DiLalla & John, 2014).

La violencia es una construcción cultural, y por tanto, una expresión propia del ser humano. Paradójicamente, esta construcción se ha desarrollado mediante el uso de la razón —capacidad valorada como vía de acceso a la verdad— para justificar actos agresivos y convertirlos en prácticas violentas.

La tortura, por ejemplo, representa la pérdida absoluta de compasión: en nombre de obtener la verdad, se legitima el daño a otro ser humano. La esclavitud, entre otros casos, evidencia cómo la racionalidad ha sido instrumentalizada para sostener estructuras de violencia.

Esta historia ha dado forma a una cultura de violencia. Sin embargo, la capacidad humana de decidir sobre su propio destino abre la posibilidad de transformación. Apostar por una cultura de paz implica reorientar esa misma razón hacia el cuidado, la empatía y la convivencia ética.

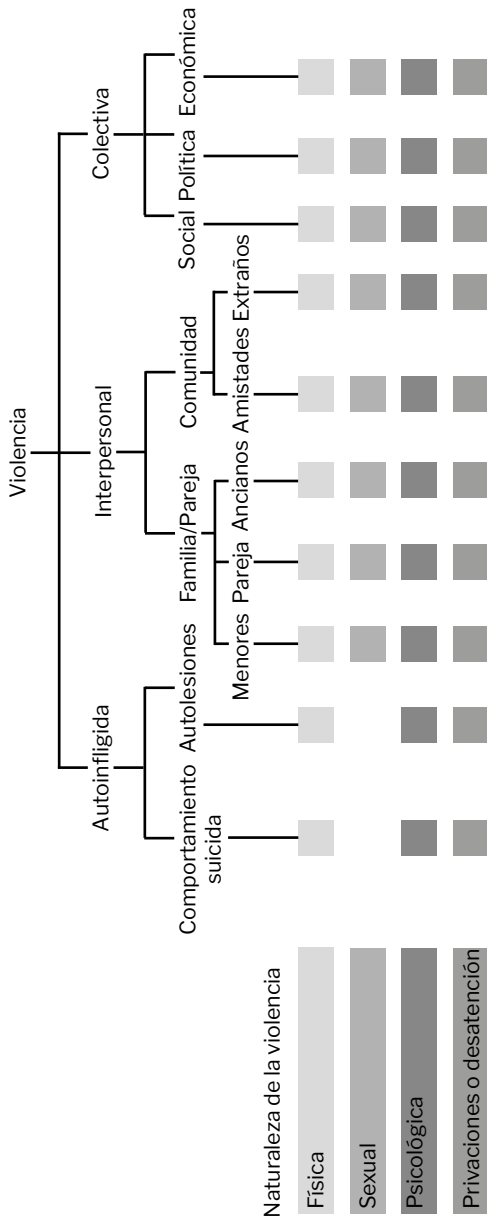
Al tratarse de una construcción cultural, las manifestaciones de violencia varían según el entorno, lo que convierte en uno de los mayores desafíos el establecer una definición aplicable a nivel mundial.

Estereto fue abordado en el informe de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) a la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2003, donde se definió la violencia como:

El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. (OMS, 2003, p. 5)

Esta definición, junto con su clasificación, confirma que la violencia impregna todas las áreas de la sociedad. Incluso puede manifestarse en forma de agresión hacia uno mismo, lo que amplía el campo de análisis y de intervención.

Figura 1
Clasificación y naturaleza de la violencia



Nota. Tomada del informe de la OPS para la OMS (2003).

Desde sus orígenes, la humanidad ha enfrentado dolorosas manifestaciones de violencia en lo personal, lo familiar y en múltiples ámbitos sociales. En 1996, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la violencia como un grave problema de salud pública a nivel mundial, una situación que, lamentablemente, aún persiste en pleno siglo XXI.

Al tratarse de una construcción cultural, la violencia es susceptible de ser transformada y erradicada. Aunque este desafío puede parecer complejo —incluso utópico—, se sostiene en la esperanza depositada en la capacidad humana de cambio.

Desde la psicología, se busca aportar a esta transformación mediante la comprensión de los mecanismos neurobiológicos y cognitivos que permiten identificar el problema y activar conductas de cambio. Todos y todas hemos estado involucrados, de alguna forma, en actos de violencia. Recuperar el uso ético de la razón representa una nueva posibilidad para contribuir al bien común y construir escenarios de convivencia más humanos.

Alcázar-Córcoles et al. (2010), entre otros, señalan que las conductas violentas están asociadas a alteraciones estructurales y funcionales en los circuitos cerebrales responsables de la modulación emocional. Específicamente, se vinculan con la hipofunción del córtex prefrontal y la hiperactividad de estructuras subcorticales como el sistema límbico.

Las emociones básicas —alegría, miedo, tristeza e ira— gestionadas por el sistema límbico, han sido esenciales para la supervivencia de la especie, permitiéndonos adaptarnos e incluso modificar nuestros entornos. Sin embargo, estas emociones han sido hipertrofiadas por imaginarios, pensamientos y creencias procesadas en el córtex prefrontal, que engañan al cerebro activando respuestas emocionales en contextos donde no existen amenazas reales. Estas activaciones pueden entenderse como distorsiones cognitivas, creencias falsas o interpretaciones erróneas que alimentan reacciones violentas.

Las emociones hipertrofiadas —es decir, amplificadas por creencias, imaginarios y distorsiones cognitivas— constituyen la base de muchas manifestaciones de violencia. Ejemplos históricos como las cruzadas religiosas o las guerras, y expresiones cotidianas como pegue nomás que marido es o la letra con sangre entra, evidencian cómo la violencia se ha arraigado culturalmente en la vida diaria.

Esta normalización también se refleja en el alto índice de enfermedades mentales. Según la OMS (2022), aproximadamente 280 millones de personas —el 3,8% de la población mundial— sufren de depresión, muchas veces relacionada con sentimientos de culpa. Asimismo, se estima que el 4% de la población mundial padece un trastorno de ansiedad, caracterizado por miedos irracionales ante amenazas inexistentes. En 2019, 301 millones de personas vivían con algún tipo de ansiedad, convirtiéndola en el trastorno mental más común a nivel global (OMS, 2022).

Neurocientíficos como Damasio (1994) y Amén (2010) han confirmado la relación entre estas alteraciones emocionales y la interacción entre el sistema límbico y el córtex prefrontal. Cuidar el desarrollo de estos sistemas a lo largo de la vida es clave para fomentar el bienestar y avanzar hacia el bien ser de la humanidad.

Durante el proceso de desarrollo histórico, las funciones psicofisiológicas elementales apenas si se modifican, no así las funciones superiores (pensamiento verbal, memoria lógica, formación de conceptos, atención voluntaria, etc.). La historia de la cultura es la historia del espíritu humano. (Vygotsky, 1997, p. 33)

El ser humano se construye diariamente. El cerebro se entrena, y lo que hacemos cada día será lo que repetiremos en el futuro. Aprendemos constantemente, y este proceso se explica con claridad en los descubrimientos de Hebb (1949), quien describió el mecanismo de reverberación cerebral: las transmisiones sinápticas forman redes que se consolidan mediante la repetición.

Por ello, es imprescindible tomar conciencia de la importancia de nuestras emociones, pensamientos y actos presentes como parte del entrenamiento hacia nuestra vida futura. Cada acción individual aporta a la construcción social. Nuestra generación está modelando la humanidad del mañana.

¿Qué ser humano queremos ser? ¿Qué tipo de cultura estamos dispuestos a sostener: una cultura de violencia o una cultura de paz?

Si creemos que la violencia debe seguir siendo el mecanismo de relación entre personas, entonces deberemos continuar fomentando y reproduciendo las creencias que la sustentan. Pero si aspiramos a una transformación, es necesario cuestionar esas creencias, desaprender lo aprendido y construir nuevas formas de convivencia basadas en el respeto, el cuidado y la empatía.

Si abrazamos la utopía de una cultura de paz, debemos trabajar arduamente desde múltiples enfoques —ontológico, psicológico, neurobiológico, entre otros que exceden el alcance de este escrito— para transformar estructuras, pensamientos y conductas.

En el funcionamiento cerebral, dos estructuras son clave: el sistema límbico y el córtex prefrontal. Un sistema límbico estable, nutrido por emociones positivas, contribuye a una percepción más clara y equilibrada de la realidad. Esto se cultiva a través de experiencias significativas: el encuentro con otros, el diálogo interior, el reconocimiento emocional, y la coherencia entre sentir y actuar. También mediante el cuidado del cuerpo —a través del deporte, la alimentación, el arte, la cultura, la espiritualidad— y del entorno —plantas, animales, relaciones humanas—, aprendiendo desde la infancia que la ecología es un sistema de interdependencia donde todo lo que hacemos o dejamos de hacer repercute en nosotros y en los demás.

Es fundamental enseñar el pensamiento simbólico y la capacidad de tener fe: de vincularnos con aquello que no podemos ver ni constatar. Esta fe trasciende lo religioso y se manifiesta en la confianza básica de la infancia: creer

que habrá un plato de comida, que los cuidadores llegarán, que lo que el otro dice es cierto. Recuperar esa credibilidad y confianza en el otro y la otra es parte esencial de construir una cultura de paz.

Desde la astrofísica —disciplina que he comenzado a explorar recientemente— podemos reconocernos como seres diminutos en un planeta pequeño, si lo comparamos con la vastedad del universo. Y, sin embargo, somos seres extraordinarios, capaces de tener consciencia de esta vivencia, de transformar nuestras vidas y entornos, e incluso de influir significativamente en la historia.

Todas las personas somos parte de este planeta: estamos en el mismo barco. Pertenecemos a un mismo ecosistema, y el bienestar individual solo será posible si existe bienestar común. Solo así podremos proyectarnos hacia el universo, con una conciencia más amplia, ética y solidaria.

Otra estructura cerebral fundamental en la evolución humana es el córtex prefrontal, que nos permite desarrollar empatía y anticiparnos al futuro. Cuando esta capacidad se sostiene sobre un sistema límbico estable —es decir, emociones reguladas y positivas— se vuelve posible construir el futuro deseado.

La empatía, entendida como la capacidad de ponerse en el lugar del otro sin perder la propia perspectiva, idealmente se aprende desde la infancia: en el cuidado de una planta, una mascota o cualquier otro ser vivo. Si no se ha cultivado en etapas tempranas, siempre existe la posibilidad de desarrollarla en otras fases de la vida, mediante procesos terapéuticos como la reestructuración cognitiva. Aunque complejos, estos procesos ofrecen caminos de solución y transformación.

Michio Kaku (como se cita en Millán Valencia, 2024) afirma que la inteligencia no consiste en resolver problemas, sino en prever el futuro. En el caso de la violencia, el reto sigue siendo humano. Como él señala:

Estoy convencido de que los computadores cuánticos (inteligencia artificial) nos van a ayudar a resolver problemas como el calentamiento global, permitirán

que la energía nuclear sea totalmente limpia, curarán enfermedades como el cáncer o el Alzheimer. Sin embargo, lo que no van a resolver las máquinas van a ser temas como la guerra, la envidia. (Kaku, como se cita en Millán Valencia, 2024, párr.1).

Conclusión

Ojalá que, como seres humanos, sepamos utilizar nuestro cerebro con conciencia y compromiso, y seamos capaces de continuar la evolución hacia sistemas que nos permitan superar los mecanismos autodestructivos que amenazan nuestra especie, como la violencia.

Esta no es una fuerza externa: fue creada por nosotros, y solo nosotros podemos transformarla. Apostar por el cambio es apostar por la vida, por el cuidado, y por una convivencia más justa y pacífica.

REFERENCIAS

1. Alcázar-Córcoles, M. A., Verdejo-García, A., Bouso-Saiz, J. C., Bezos-Saldaña, L., & Saldaña, L. (2010). Neuropsicología de la agresión impulsiva. *Revista de Neurología*, 50 (5), 291-9.
2. Amen, D. (2010). *Cambia tu cerebro, cambia tu vida*. Editorial Sirio.
3. Cohen, D. (2010). Probabilistic epigenesis: An alternative causal model for conduct disorders in children and adolescents. *Neuroscience and Biobehavioral Reviews*, 34(1), 119-129. <https://doi:10.1016/j.neubiorev.2009.07.011>
4. Damasio, A. R. (1994). *El error de Descartes: La emoción, la razón y el cerebro humano*. Ediciones Destino.
5. DiLalla, L. F., & John, S. G. (2014). Genetic and behavioral influences on received aggression during observed play among unfamiliar preschool-aged peers. *Merrill-Palmer Quarterly*, 60(2), 168-192.
6. Hebb, D. O. (1949). *La organización de la conducta*. Editorial Debate
7. Millán Valencia, A. (2024, 22 de marzo). "Pensamos que la inteligencia es saber cosas, pero la esencia de la inteligencia es ver el futuro", Michio Kaku, el físico visionario famoso por sus predicciones científicas.

BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/articles/c4njwdqelzwo>

8. Organización Mundial de la Salud. (2022, 8 de junio). Trastornos mentales. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-disorders>
9. Organización Mundial de la Salud. (2002). Informe mundial sobre la violencia y la salud. Organización Panamericana de la Salud. <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/725/9275315884.pdf>
10. Sanmartín, J. (2002). La mente de los violentos. Ariel.
11. Shalev, I., Moffitt, T. E., Sugden, K., Williams, B., Houts, R. M., Danese, A., Mill, J., Arseneault, L., & Caspi, A. (2013). Exposure to violence during childhood is associated with telomere erosion from 5 to 10 years of age: A longitudinal Study. *Molecular Psychiatry*, 18, 576--581. <https://doi:10.1038/mp.2012.32>
12. Vygotsky, L. S. (1997). La psicología y la teoría de la localización de las funciones psíquicas. En L. S. Vygotsky & A. Zaporozhets (Eds.), *Obras Escogidas: Problemas teóricos y metodológicos de la Psicología* (A. Alvarez & P. Del Río, Trans.; 2a ed., Vol. 1, pp. 133-138). Visor. (Trabajo original publicado en 1982)

Comunicación gubernamental en contextos de alta conflictividad. Una lectura desde la gramática de guerra

Natalia Angulo Moncayo
Docente
Universidad Central del Ecuador

En el campo de la comunicación gubernamental, lo verdaderamente relevante no son tanto las respuestas que se ofrecen ante situaciones emergentes y críticas, sino las preguntas que nos formulamos en el presente.

Muchas de las respuestas provienen de manuales y casos de éxito que, si bien iluminan ciertos caminos posibles, no pueden convertirse en guías de consulta rápida para diseñar estrategias pertinentes. Y por pertinencia me refiero a la capacidad de generar comunicación ciudadana: un proceso que actúe como mediación pedagógica, permitiendo a las personas tomar decisiones informadas, especialmente en contextos de crisis y conmoción.

Esta mirada exige superar la lógica reactiva y apostar por una comunicación pública que construya ciudadanía, confianza y sentido colectivo.

El reto es inmenso, considerando los escenarios cambiantes, las fuerzas en tensión, los intereses contrapuestos y los antagonismos que atraviesan la esfera

pública. En este contexto, proponer estrategias y tácticas exige un agudo sentido de oportunidad y una lectura ética del entorno.

Un punto de partida fundamental es reconocer que la comunicación gubernamental opera dentro de un campo más amplio: el de la comunicación política. Este, a lo largo del tiempo, ha sido moldeado por una polisemia conceptual que lo ha orientado predominantemente hacia el marketing electoral, alejándolo de otras posibilidades de incidencia, pedagogía ciudadana y transformación social.

Tal vez por error o desinterés, tradicionalmente la comunicación gubernamental fue vista durante muchos años como la hija menos glamorosa de la comunicación política. Las investigaciones de comunicación política en general solían centrarse en la comunicación electoral, esto es, en las campañas, en la batalla por los cargos, en el tratamiento de las encuestas y en los efectos que estas puedan lograr en términos de votos y de imagen en el público. (Amadeo, 2016, p. 156)

A partir de este marco de reflexión inicial, se plantean tres preguntas clave para el análisis y el debate, en relación con la situación que atraviesa Ecuador tras la declaratoria de conflicto armado interno emitida por el presidente Daniel Noboa mediante el Decreto Ejecutivo 111 (Ecuador, Presidencia de la República, 2024).

En este escenario, ¿qué significa hablar de comunicación gubernamental cuando la atmósfera del país exige una comunicación clara, articulada y transparente, capaz de visibilizar la agenda política desde todas las instancias del Estado actuando en sinergia?

La coyuntura demanda no solo respuestas técnicas, sino también una reflexión ética sobre el papel de la comunicación pública en contextos de crisis, legitimidad y reconstrucción del vínculo con la ciudadanía.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de comunicación gubernamental?

En los últimos años ha crecido el interés por la comunicación gubernamental, y en torno a este concepto se han desarrollado diversas propuestas teóricas y metodológicas, orientadas principalmente a posicionarla como una especialidad dentro del amplio campo de la comunicación estratégica.

A inicios del siglo XXI la comunicación en las instituciones públicas se vinculaba más estrechamente con las relaciones públicas, las ruedas de prensa y el protocolo formal en actos oficiales. Estas prácticas, aunque aún vigentes desde nuevas perspectivas, respondían entonces a un esquema de emisión-recepción marcadamente funcionalista, cuyo producto habitual era, casi siempre, un boletín de prensa.

Para la década del 2010 desde diversos espacios de enunciación —especialmente desde la academia y las redes profesionales del campo— comenzó a revalorarse el lugar de la comunicación gubernamental en el ejercicio del poder. ¿Qué sentidos adquieren las acciones comunicacionales cuando se las piensa como parte de una estrategia con incidencia social y política?

En este marco, resulta clave reconocer los esfuerzos realizados para elevar el debate no solo en términos conceptuales, sino también pragmáticos, sobre lo que implica hacer comunicación gubernamental, especialmente en contextos de crisis, riesgo o alta convulsión interna o externa. En muchas ocasiones, es precisamente en esos escenarios donde se abren posibilidades reales de “obtener capacidad institucional y condiciones de gobernabilidad que doten de consenso a las gestiones” (Riorda, 2011, p. 96).

La comunicación gubernamental abarca toda acción medible en sus resultados, diseñada sobre la base de objetivos políticos institucionales y articulada con planes más amplios de gobierno, ya sea nacional o local.

A menudo se asume que esta forma de comunicación corresponde exclusivamente al poder Ejecutivo. Sin embargo, al observar experiencias territoriales —como las de distintas Alcaldías— se evidencia que una estrategia de comunicación gubernamental solo resulta efectiva si logra incorporar al conjunto de áreas, secretarías, direcciones o dependencias que puedan replicar, desde sus competencias, las directrices generales. Si la estrategia no se socializa adecuadamente, o si no contempla las especificidades de cada unidad, difícilmente alcanzará los resultados esperados.

No conviene asumir que la comunicación gubernamental funciona únicamente como brazo operativo en los distintos niveles de gobierno. En realidad, la aplicabilidad de sus estrategias y tácticas responde a una nueva razón gubernamental: un cambio de matriz donde la comunicación ocupa un lugar central, articulando los objetivos éticos y políticos de toda autoridad.

Se suele afirmar que la comunicación gubernamental implica estar en campaña permanente. Esto significa que, una vez concluida la contienda electoral, comienza realmente la puesta en marcha de la estrategia comunicacional que establece el vínculo entre mandantes y ciudadanía.

El problema, en muchos casos, radica en que tras las elecciones la comunicación pierde intensidad o se vuelve casi inexistente. Sin embargo, la comunicación de gobierno representa una oportunidad constante para tender puentes sobre puntos neurálgicos —y muchas veces opuestos— en medio del debate nacional. Esta necesidad se vuelve aún más urgente en el contexto actual de Ecuador, tras la declaratoria de conflicto armado interno, tema que se abordará en el siguiente apartado.

¿Qué tan efectiva es la gramática de guerra a largo plazo

Un elemento clave en la comunicación política —y particularmente en la comunicación gubernamental— es el discurso. Desde diversas perspectivas, el discurso

político, y en especial el discurso político unificado (DPU), permite consolidar proyectos de gobierno mediante la repetición estratégica. Este enfoque corresponde al modelo propagandístico de la comunicación política (Achache, 2012), que no debe juzgarse como bueno o malo, sino entenderse como parte del quehacer institucional, funcional a los objetivos macro de quienes ejercen el poder.

El discurso, en este sentido, resulta esencial para el diseño de acciones estratégicas, ya que suele generar conexiones emocionales con la ciudadanía. Varios estudios han demostrado que no importa tanto si la reacción frente al núcleo discursivo es positiva o negativa, siempre que exista repetición y amplificación. Esto favorece el crecimiento del debate público, incluso en escenarios de polarización como los que se observan en plataformas socio-digitales como X (antes Twitter).

En su dimensión más profunda, el discurso opera como un dispositivo de poder. Foucault lo plantea con claridad: “¿Qué hay de tan peligroso en el hecho de que la gente hable y de que sus discursos proliferen indefinidamente? ¿Dónde está, por tanto, el peligro?” (2004, p. 14). Según el autor, en las sociedades donde se produce el discurso, este se encuentra delimitado, seleccionado, formado y deformado por procedimientos que buscan controlar los acontecimientos.

Esta lógica discursiva se materializa en baterías o plantillas de mensajes que se perfeccionan mediante instrumentos técnicos, con el fin de delimitar y establecer un orden comunicacional y, en particular, dominios de verdad que fijan los límites del pensar-hacer o, para efectos de este análisis, del pensar-actuar-apoyar.

Por ello, hoy en día existen equipos cada vez más especializados en diseñar estrategias discursivas que acompañan toda la maquinaria de comunicación gubernamental, guiados por preguntas constantes: ¿qué decir?, ¿cómo decirlo? En ese marco, la estrategia del bueno y el malo se ha convertido en una de las formas más comunes de posicionamiento frente a decisiones gubernamentales. Establecer antagonismos, construir la figura del héroe y definir

los mensajes centrales del discurso son preocupaciones centrales en la comunicación de los gobiernos.

En medio de esta complejidad y de tensiones aún no resueltas, emerge el concepto de marco cultural como horizonte de reflexión y comprensión de las teorías, las experiencias vividas, las prácticas sociales, las tradiciones y todo aquello que conforma las matrices de pensamiento de las personas.

En ese sentido, los grupos sociales adoptan, desde sus contextos, ciertas gramáticas que configuran el funcionamiento de los modelos económicos y políticos. Estas gramáticas se manifiestan en la interacción cotidiana a través de universos simbólicos compartidos, y además generan sentidos de unidad e identificación (Bijker, 1997, p. 81). Por ejemplo, en el ámbito tecnológico, las nuevas gramáticas y sus neologismos han contribuido a consolidar modelos como el del capitalismo cibernético.

Nada volvió a ser igual en Ecuador desde enero de 2024. Expresiones como conflicto armado interno, guerra interna y estado de excepción conforman hoy la gramática dominante con la que se establecen las formas de relacionamiento, y desde la cual se interpreta un presente caótico y un futuro incierto.

En comunicación política, independientemente del modelo teórico que se adopte, nada es gratuito. En determinados contextos, hablar de guerra permite que el discurso sobre el cual se apoya la comunicación gubernamental resulte más efectivo, al movilizar emociones, activar miedos y conectar con dualismos como el bien y el mal.

Pedro Valdez (2011) lo expresa con claridad: “La gramática de la guerra consiste en una violencia que integra dos fuerzas, una que se opone a otra contraria —los ‘actos contra’ de un duelo— y una que se opone al desorden, la fuerza de un orden” (p. 232).

Como estrategia, la gramática de la guerra permite que ciertos dominios de verdad se filtren con mayor facilidad, ya que obligan a tomar postura, incluso cuando esta resulta

políticamente incorrecta. Sin embargo, dicha postura suele ser eficaz para consolidar un orden establecido o en proceso de instauración.

En el contexto bélico, el pacto representa la señal más clara de fe. Pacto y fe son dos expresiones de un mismo proceso teológico y de construcción ideológica. Por tanto, como estrategia discursiva, funciona. A continuación, se presentan dos razones que lo explican.

La construcción social del miedo

El miedo, como emoción, gatilla —y el término es intencional— estados de ansiedad, angustia y pánico que, según cada persona, se traducen en acciones específicas. La sensación de alerta y el miedo anticipado operan como estrategias discursivas que emergen desde una gramática del desorden y el caos imperante.

Se suele decir que Ecuador era una isla de paz, en contraste con lo que hoy es el Ecuador en guerra. Lo peligroso de esta narrativa es que activa una pulsión de sobrevivencia: como en toda guerra, la meta es sobrevivir a la muerte. En ese estado, las personas pueden adoptar mecanismos de defensa que, en cualquier otro contexto, serían casi impensables.

El riesgo no radica únicamente en la normalización de acciones represivas o en la vulneración de derechos, sino en la desaparición acelerada de las solidaridades. Lo individual se impone sobre lo colectivo, y en ese giro se desvanecen las causas comunes. El otro comienza a ser visto como enemigo.

Esto desencadena un fenómeno adicional: la construcción de identidades colectivas basadas no en emociones, sino en sentimientos compartidos hacia quienes representan simbólicamente al enemigo. Ese otro distinto, etiquetado como opuesto, se convierte en blanco de discursos que refuerzan el miedo y la exclusión.

Como recuerda Alvar Jones (2008), refiriéndose al caso de los gitanos en España: “De la mano del gitano siempre van ligados discursos acerca de la inseguridad ciudadana. La

proliferación de pancartas en las obras públicas anunciando una supuesta ‘vigilancia gitana’ ... ilustra con rotundidad la posición del gitano en el imaginario colectivo español” (p. 204).

Este fenómeno ya se evidenció durante el momento más crítico de la pandemia y el confinamiento entre 2020 y 2021. En aquel entonces, se hablaba de vencer al enemigo o de ganar la guerra contra la pandemia, y como resultado, mercados y tiendas fueron vaciados —en muchos casos sin necesidad real— y sin considerar las necesidades del resto de la población. La lógica dominante era la sobrevivencia.

Por eso, las campañas de solidaridad impulsadas por el gobierno en etapas posteriores no lograron consolidarse. ¿Por qué? Porque la gramática de guerra tiene una doble faz. Si bien el miedo puede funcionar como mecanismo de disciplina y control en el corto plazo, las campañas de reorganización social y restauración de la paz enfrentan grandes dificultades para consolidarse, debido a las emociones traumáticas que deja el estado de sobrevivencia y el miedo generalizado.

Un último ejemplo se relaciona con las geografías del miedo. Aparecen los llamados no lugares: espacios que han perdido su nombre y han sido rebautizados como zonas rojas, zonas de peligro o zonas de intervención. Antonio Reigosa (2008) lo describe con claridad: “Aparentemente, los monstruos conforman y habitan un mundo caótico, difícil de organizar y de clasificar; viven al margen de las normas convencionales, de la cultura oficial y de la religión institucional” (p. 228).

Lo monstruoso, entonces, habita un lugar simbólico etiquetado como anormal y abominable. Son espacios relegados, condenados a la precariedad y la informalidad, donde los problemas estructurales de desigualdad tienden a agudizarse.

El negocio mediático

Los medios y las redes socio-digitales construyen una narrativa propia, muy distinta de la que ofrecen la radio,

la televisión y la prensa escrita en sus formatos análogos. Pierre Lévy (2007) señalaba que los medios digitales generan la sensación de formar parte de la realidad, mientras que los tradicionales posicionaban al público únicamente como receptor.

Esta diferencia conecta con todo lo expuesto hasta aquí: la guerra y la violencia, en su majestad triunfante, venden. En la tesis doctoral que abordó el análisis del discurso de los seguidores de un exgobernante, se observaba con claridad cómo...

La tuitpolítica sutilmente hace uso, y a la vez perfecciona, los mecanismos de mercantilización del conocimiento (impactando en la calidad del debate y la conversación), sobre todo en la perspectiva de la producción de saber que “es un trabajo, una ocupación laboral que no pretende movilizar o transformar la sociedad. Su finalidad es completamente diferente. Debe desarrollarse en el ámbito cerrado de los que comparten su lenguaje, jerga y una manera concreta de enfocar determinados problemas” (Brey, 2009, p. 31, como se cita en Angulo, 2020, p. 274) y es ahí donde el perfeccionamiento ocurre porque se estandarizan comportamientos y prácticas sociales, y se construyen burbujas de eco con marcos de reflexión cada vez más homogéneos y, por ende, más placenteros. (Angulo, 2020, p. 274)

El modelo comercial se distancia del modelo comunicativo que opera en plataformas digitales como X, Instagram y TikTok (Van Dijck, 2016). Los productos audiovisuales y sus narrativas se vinculan con un mercado de intangibles, donde la puesta en escena se convierte en parte de la estrategia que sostiene el relato oficial.

La gramática de guerra entra en juego a través de lo que Don Ihde (2004) denomina narrativas de conocimiento, que, en diálogo con Foucault (2004), permiten determinar, seleccionar o incluso omitir ciertos contenidos en el proceso de interpretación de un fenómeno.

Twitter —ahora X— se ha consolidado como el ágora digital predilecta para la discusión política, un espacio

donde las personas no solo se sienten parte del proceso, sino también perciben que dialogan directamente con las autoridades.

Por ello, la gestión de contenidos en este tipo de plataformas se diseña bajo estrategias altamente específicas, orientadas a movilizar emociones y construir una ficción de conversación entre públicos y figuras de poder.

Si se realizara una curaduría rigurosa de esos contenidos, habría que considerar al menos tres elementos clave: la calidad de la información, el resguardo frente a imágenes violentas, y la mediación pedagógica que permita explicar las problemáticas con claridad. Solo así las personas contarían con insumos suficientes para adoptar una postura o tomar decisiones informadas.

Quienes se declaran estrategias parecen tener el dominio de aquello que es viable o no en la plataforma y guardan un lugar privilegiado en el ecosistema de gente hiperespecializada para un mundo hiperconectado, en detrimento de quienes parecen no poseer ningún marco experiencial ni académico respecto a la gestión de contenidos en Twitter. (Angulo, 2020, p. 276)

Uno de los aspectos más llamativos en el comportamiento de los medios y plataformas digitales es su capacidad para conectar emocionalmente con los públicos a través de formatos cada vez más breves, donde pareciera que no se requiere ampliar información ni desarrollar contextos.

Todo responde a una dinámica de inmediatez, en la que las personas se informan principalmente a través de titulares y videos explícitos, dejando que cada quien saque sus propias conclusiones. En este entorno, el libre albedrío parece operar bajo la lógica de que el fin justifica los medios, lo que explica por qué el bombardeo informativo no guarda proporción con el nivel de opinión informada y reflexiva que se espera en una ciudadanía activa.

Un último aspecto relevante para cerrar este subapartado tiene que ver con los elementos deícticos que,

como señala Komorowska (2016), se expresan en términos como nosotros y ellos dentro de la gramática de guerra. Estos recursos resultan útiles para establecer sistemas de posicionamiento.

Es sabido que, al instaurar la identidad de un grupo, se construye automáticamente la identidad de su opuesto. En un contexto bélico, diferenciar entre nosotros y ellos permite delimitar las fronteras entre lo bueno y lo malo, entre el amigo y el enemigo.

Lo peligroso de esta lógica se evidencia en episodios lamentables, como el ocurrido durante el paro de octubre de 2019 en Ecuador, cuando un grupo autodenominado gente de bien salió una noche a disparar contra manifestantes. Este tipo de acciones revela cómo las gramáticas del miedo y la polarización pueden derivar en violencia directa, legitimada por construcciones simbólicas excluyentes.

¿Qué esperar de una comunicación gubernamental en estos tiempos?

A partir de lo expuesto, se presentan algunas consideraciones derivadas tanto de la trayectoria profesional como de herramientas teóricas que permiten valorar aspectos frecuentemente descuidados en las distintas fases de formulación de estrategias de comunicación política gubernamental.

En primer lugar, es fundamental comprender que este campo resulta clave para que el gobierno pueda materializar, en concertación con la sociedad, su plan de trabajo.

En la fase de formulación, un esquema que oriente la planificación no solo hacia resultados, sino también hacia un proceso comunicacional más accesible y ciudadano, debe priorizar temáticas que conecten no con las emociones ni los miedos, sino con las preocupaciones reales y las necesidades concretas de la población. Esto implica informar con claridad sobre planes y programas a mediano y largo plazo, fortaleciendo el vínculo entre política pública y ciudadanía.

En el contexto actual que atraviesa Ecuador, tras la declaratoria de conflicto armado interno, se requiere información altamente descriptiva que permita dimensionar la problemática, comprender sus causas asociadas y delinear soluciones estructurales desde distintos campos de acción, incluso por fases.

Es fundamental destacar que un estado de guerra no implica únicamente la intervención de la fuerza pública. También exige el diseño e implementación de programas sociales capaces de responder desde sectores clave como la educación, la salud y el trabajo, pilares esenciales para atender necesidades básicas insatisfechas.

Como se ha venido analizando, la gramática de guerra tiene una doble faz. Por ello, resulta indispensable evaluar de forma constante los costos sociales, políticos y culturales de sostener este tipo de estrategias discursivas, especialmente cuando se complementan con contenidos de corte espectacular que no necesariamente promueven un diálogo informado.

Aquí conviene hacer una puntualización: el estilo, el tono y la frecuencia son elementos cruciales en la comunicación digital. Es necesario privilegiar el modelo comunicativo por encima del modelo comercial que rige muchas de estas plataformas.

La tentación de conectar con públicos jóvenes mediante formatos rápidos y poco desarrollados representa un desafío para todos los gobiernos. Sin embargo, también es responsabilidad de quienes gestionan la comunicación gubernamental reconocer —y no subestimar— la capacidad de análisis crítico que poseen las juventudes.

Comunicar desde el gobierno en momentos difíciles implica saber a quién se dirige el mensaje, qué se dice y cuándo se dice. La escucha social —tan mencionada en los últimos años— debería convertirse en un insumo clave para salir de las burbujas de eco y de las cajas de resonancia.

Un error frecuente consiste en limitarse a los comentarios en medios digitales y a las opiniones de expertos que replican únicamente la versión oficial del fenómeno.

Es recomendable tamizar los comentarios que, aunque en principio parezcan negativos para la gestión gubernamental, pueden ofrecer pistas valiosas sobre temáticas que conviene abordar. Esto permite tomar distancia del modelo propagandístico y avanzar hacia un modelo más dialógico.

Las opiniones diversas —y especialmente las críticas— pueden funcionar como termómetros de insatisfacción que ayudan a los gobiernos a aterrizar en otras realidades.

Un ejemplo claro se remonta al peor momento de la pandemia en 2020. El mensaje quédate en casa, aunque buscaba promover el distanciamiento como estrategia para preservar la vida, fue duramente cuestionado por amplios sectores que viven del comercio informal y que, incluso con miedo al contagio, no podían permitirse quedarse en casa.

Lo mismo ocurre hoy: el gobierno tiene la obligación de escuchar voces críticas y responder con argumentos técnicos. El silencio, aunque puede ser una estrategia comunicacional, no resulta viable en contextos de alta conflictividad. En estos escenarios, el silencio se interpreta como desatención, despreocupación e incluso crueldad.

Para cerrar, conviene recordar que los manuales y las guías siguen siendo insumos valiosos, pero requieren actualizaciones constantes. Las estrategias de comunicación gubernamental no surgen de fórmulas fijas, sino de análisis técnico-políticos que se apoyan en instrumentos de planificación adaptados a cada contexto y territorio.

Esta perspectiva permite trabajar con públicos diversos, cuyas necesidades también son diversas, y entender que las estrategias deben ser heterogéneas, incluso cuando abordan una misma problemática.

Diversificar mensajes y productos comunicacionales según el territorio posibilita responder a cuestiones específicas de ciudades, provincias o zonas que demandan acciones diferenciadas. En comunicación gubernamental, reconocer esta diversidad es clave para construir vínculos más sólidos, pertinentes y eficaces.

REFERENCIAS

1. Achache, G. (2012). El marketing político. En A. Mercier (Coord.), La Comunicación Política (pp. 112-123). La Crujía Ediciones.
2. Amadeo, B. (2016). El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos. Austral Comunicación, 5(2), 155-181. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5764282>
3. Angulo, N. (2000). El rostro del ciudadano 2.0: las ficciones de la conversación y la participación política en medios sociales, a partir de la construcción de una tipología de usuarios de Twitter en la cuenta de Rafael Correa, ex presidente de Ecuador. Universidad Nacional de Cuyo-Mendoza, Argentina. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Cuyo.
4. Bijker, W. (1997). Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs: toward a theory of sociotechnical change. MIT Press.
5. Ecuador, Presidencia de la República. (2024, 9 de enero). Decreto Ejecutivo No. 111: Conflicto armado interno en Ecuador. Registro Oficial del Ecuador. https://www.comunicacion.gob.ec/wp-content/uploads/2024/01/Decreto_Ejecutivo_No._111_20240009145200_20240009145207.pdf
6. Foucault, M. (2004). El Orden del Discurso. Tusquets Editores.

7. Ihde, D. (2004). Los cuerpos en la Tecnología. Editorial UOC.
8. Jones Sánchez, A. (2008). Representaciones enraizadas y vivencias cotidianas: las dos vertientes del miedo al gitano en Toledo. En *Antropologías del miedo Vampiros, sacamantecas, locos, enterrados vivos y otras pesadillas de la razón* (pp. 197-220). Calambur Editorial.
9. Komorowska, A. (2016). Introducción. Pragmática del discurso electoral y el uso de nosotros. En J. Górnikiewicz, B. Marczuk & I. Piechnik (Eds.), *Études sur le texte dédiées à Halina Grzmil-Tylutki* (pp. 121-134). Universidad Jaguelónica.
10. Lévy, P. (2007). Cibercultura. La cultura de la sociedad digital. Anthropos.
11. Reigosa, A. (2008). Geografías del miedo: lugares de la Galicia mágica en que habitan los monstruos. En *Antropologías del miedo Vampiros, sacamantecas, locos, enterrados vivos y otras pesadillas de la razón* (pp. 221-242). Calambur Editorial
12. Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 2(3), 96-111. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5496023>
13. Valdés, P. (2011). La guerra como violencia de un orden. *Revista de la Inquisición: Intolerancia y Derechos Humanos*, (15), 231-242. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3821714>
14. Van Dijck, J. (2016). La cultura de la conectividad: Una historia crítica de las redes sociales. Siglo XXI.

Ecuador atraviesa uno de los momentos más críticos de su historia democrática. En apenas una década, el país pasó de ser considerado una “isla de paz” a registrar las tasas de homicidios más altas de la región, experimentar masacres carcelarias sin precedentes y enfrentar la expansión del crimen organizado con gran capacidad de infiltración institucional. Seguridad, paz y desarrollo reúne la mirada plural de académicos de distintas disciplinas — comunicación, sociología, psicología, educación, derecho y ciencia política— para comprender un fenómeno que dejó de ser coyuntural y se volvió estructural.

Esta obra analiza las causas profundas de la inseguridad: el debilitamiento del Estado, la crisis económica, las violencias normalizadas en la vida cotidiana, la fragilidad del sistema de justicia, la ausencia de políticas sociales sostenidas y la irrupción de economías ilícitas. Los autores también muestran experiencias transformadoras desde la educación no formal, la comunicación gubernamental, la cultura de la legalidad y la reconstrucción del tejido social.

Lejos de ofrecer recetas, el libro invita a pensar soluciones integrales que articulen al Estado, la sociedad civil, la empresa privada y la academia. Su propuesta es clara: solo desde un enfoque multidisciplinario y colaborativo será posible recuperar la convivencia, fortalecer las instituciones y avanzar hacia un modelo sostenible de paz y desarrollo.



ISBN: 978-9942-752-29-1

